

Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Ecole Doctorale Ville et Environnement - Laboratoire des Théories et des Mutations Urbaines

THÈSE

présentée pour l'obtention du grade de Docteur de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Spécialité : Etudes urbaines, aménagement et urbanisme

Marie BENZAGLOU

Les exclus, régulateurs de l'action publique

La normalisation limitée de l'espace dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM

Volume 1

Thèse soutenue publiquement le 10 novembre 2006

Directeur de thèse

Alain BOURDIN – professeur, Institut Français d'urbanisme.

Jury :

Marie-Hélène BACQUE, professeure HDR, Université Paris 8

Léon-Attila CHEYSSIAL, architecte.

Christine LELEVRIER, maître de conférence à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris 12.

Claire LEVY-VROELANT, professeure HDR, Université Paris 8.

*A mon père Guy, à mon fils Gaspard,
dont le premier n'a pas connu la fin de ce travail et le second le début.*

Remerciements

Je remercie mon directeur de thèse Alain BOURDIN d'avoir accepté de m'encadrer sur un terrain d'étude peu connu et délaissé par la recherche française.

Je remercie le Ministère de l'outre-mer pour l'aide financière qu'il m'a accordée.

Je remercie les acteurs institutionnels rencontrés dans les DOM qui m'ont accordé du temps, de l'attention et beaucoup de franchise. Je remercie plus particulièrement Léon Attila Cheyssial, architecte à La Réunion, pour m'avoir fait partager sa connaissance des quartiers insalubres des DOM et d'ailleurs et s'être montré particulièrement disponible tout au long de l'élaboration de ma thèse.

Je remercie chaleureusement les habitants de mes quartiers d'étude, qui m'ont accueillie et guidée dans leur quartier avec beaucoup de respect et de sympathie. Merci par exemple à l'association Kayenn Doubout pour une journée de détente avec les enfants du quartier de Cayenne au bord de la rivière. Un merci spécial pour les habitants de Volga Plage qui m'ont fait découvrir un quartier particulièrement attachant, notamment Madame Ginette, Madame Fournier, Marius et Olivier.

Je tiens également à remercier l'équipe du centre de documentation sur l'urbanisme (CDU) qui m'a aidée à collecter les ouvrages nécessaires à mes recherches et qui m'a souvent autorisée à dépasser les délais de prêt habituels.... En espérant que les ressources allouées au CDU permettent de continuer à entretenir le stock d'ouvrage impressionnant qu'il possède.

Je remercie Noémie HOUARD pour ses conseils et son soutien. Je remercie tous ceux qui m'ont supportée pendant la rédaction de ma thèse, et notamment Christophe.

Sommaire

Sommaire	4
<i>Résumé</i>	<i>7</i>
<i>Abstract :</i>	<i>8</i>
Introduction : Agir face au logement hors normes, des relations particulières entre les exclus et les pouvoirs publics.....	10
Première partie Les quartiers d’habitat insalubre et illégal dans les DOM.....	45
Chapitre 1. Genèse et évolution des quartiers d’habitat insalubre et illégal dans les DOM	48
1.1. <i>L’urbanisation des DOM et l’exclusion des plus pauvres</i>	49
1.2. <i>Les raisons de l’implantation spontanée :</i>	75
1.3. <i>Des quartiers en perpétuelle évolution :</i>	107
<i>Conclusion du Chapitre 1 : l’évolution des quartiers exige une évolution de l’action publique</i>	139
Chapitre 2. Organisation urbaine et sociale des quartiers d’habitat insalubre et illégal	141
2.1. <i>Quartiers informels, morceaux de ville.....</i>	143
2.2. <i>Quartiers informels, espaces habités :</i>	179
<i>Conclusion du chapitre 2 : une évolution vers « l’urbain » à la fois revendiquée et regrettée</i>	217
Chapitre 3. Le système de valeurs de l’habitat des occupants des quartiers insalubres et illégaux.....	220

3.1. Les valeurs matérielles de l'habitat:	222
3.2. Les valeurs immatérielles de l'habitat :	242
3.3. Significations de la propriété pour les habitants :	263
Conclusion du chapitre 3 : des habitants rassemblés et valorisés par leur système de valeurs sur l'habitat	271
Conclusion de la partie 1 : des atouts mais aussi des faiblesses qui appellent une action des pouvoirs publics	273
Deuxième partie La normalisation des espaces urbains par la résorption de l'habitat insalubre	277
Chapitre 4. Les fissures des systèmes de valeurs des acteurs institutionnels.....	281
4.1. Le cadre normatif et cognitif des actions de lutte contre l'habitat insalubre dans les DOM :	282
4.2. L'expression du « problème » de l'habitat insalubre et illégal dans les DOM :	314
Conclusion du Chapitre 4 : les systèmes de valeurs des acteurs institutionnels sont fissurés et différent de celui des habitants.....	355
Chapitre 5. Agir sur les quartiers, une décision délicate et une réponse unique:	359
5.1. Le déclenchement de l'action publique dans les quartiers d'habitat insalubre et illégal :	359
5.2. Le choix de l'outil d'intervention : la RHI en tant que réponse unique :	384
5.3. Une procédure complexe présentant des spécificités dans les DOM :	400
Conclusion chapitre 5 : l'utilisation quasi systématique de l'outil RHI justifie le recours à certains systèmes de valeurs	420
Chapitre 6. La RHI, un outil de normalisation aux effets contrastés.....	423
6.1. Les réalisations des RHI entraînent une normalisation de l'espace :	424
6.2. Les paradoxes de la normalisation de l'espace :	470
Conclusion du Chapitre 6 : la difficile conciliation entre l'intégration des habitants et le	

<i>respect de leurs différences</i>	513
Troisième partie Marges de manœuvre des habitants et influences sur l'application locale du droit au logement	518
Chapitre 7. L'impact des habitants sur les projets RHI limite la normalisation de l'espace	520
<i>7.1. Critiques et permanences d'un urbanisme autoritaire</i> :	522
<i>7.2. Blocage des opérations et évolution des pratiques</i>	554
<i>7.3. Impact de l'action des habitants sur les projets</i> :	579
<i>Conclusion du chapitre 7 : la participation non institutionnalisée des habitants pour la défense de leur système de valeurs</i>	606
Chapitre 8. Les sources de pouvoir des habitants définissent une application locale spécifique du droit au logement	611
<i>8.1. Les formes et les origines de la mobilisation collective des habitants</i> :	613
<i>8.2. Les sources de pouvoir des habitants</i> :	649
<i>8.3. L'application locale du droit au logement</i> :.....	666
<i>Conclusion du chapitre 8 : le pouvoir des habitants les conduit à co-fabriquer un droit au logement élargi au droit à la ville et à la participation</i>	703
Conclusion : les exclus régulateurs de l'action publique	706
Annexes	720
Bibliographie	766
Table des matières	794
Table des illustrations	808
Liste des annexes	812

Résumé

La crise du logement fait apparaître en France des formes variées et spécifiques de mal logement. Dans les départements d'outre-mer, une grande partie de la population s'est ainsi vue contrainte d'occuper illégalement des terrains pour y construire une habitation qui le plus souvent ne répond pas aux normes de salubrité édictées par l'État. Les quartiers illégaux et insalubres des DOM représentent en moyenne 10% du parc total de logements. Bien que certains soient apparus il y a plus de 50 ans, beaucoup subsistent encore aujourd'hui et de nouveaux sites continuent de se créer. Logement précaire, illégalité de l'occupation du sol, exclusion du travail formel, stigmatisation des quartiers par le reste de la ville.... Les habitants des quartiers d'habitat insalubre et illégal des DOM font partie de la vaste catégorie des « exclus » français.

Ce travail de recherche pose la question du rôle des « exclus » du logement formel dans la construction de l'action publique. Nous avons étudié les conséquences de la confrontation de deux systèmes de valeurs très différents sur le logement et sur l'urbain de façon plus générale : celui des habitants des quartiers insalubres et illégaux, qui ont progressivement modelé leur cadre de vie hors des contraintes de la ville planifiée et réglementée, et celui des pouvoirs publics qui agissent sur ces quartiers, quasi exclusivement par le biais d'opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI).

Le système de valeurs des habitants fait cohabiter des valeurs matérielles : les éléments de confort, l'espace, la flexibilité des dépenses liées au logement ; ainsi que des valeurs immatérielles : une localisation adéquate du logement, la sécurité psychologique du chez soi, l'ambiance du quartier. Le système de valeurs des pouvoirs publics qui domine est celui d'une ville planifiée, géométrique, aérée et sûre à la fois sur le plan physique et social. Les logements doivent répondre aux normes de salubrité et de confort édictées par l'État. D'autres acteurs publics, moins nombreux, prônent de respecter davantage l'organisation urbaine et sociale des quartiers insalubres et illégaux. Mais pour l'ensemble des acteurs publics, ces quartiers sont d'une façon ou d'une autre « hors normes ».

Les pouvoirs publics tentent alors de normaliser l'espace et les modes de vie selon leurs propres systèmes de valeurs. Cette tentative de normalisation induit le plus souvent un dysfonctionnement de l'action publique : projets bloqués, opérations mal vécues ou présentant des effets pervers...Il en résulte une adaptation des opérations au cours de l'action publique, sous l'impulsion des habitants eux-mêmes. La normalisation est « limitée » par les habitants car ils disposent de sources de pouvoirs particulières pour se faire entendre, et notamment du pouvoir de se mobiliser collectivement. Ces mobilisations collectives induisent une forme de régulation de l'action publique. Les deux innovations essentielles apportées par les habitants sont qu'ils s'érigent en « partenaires » désormais quasi automatiques de l'action publique et que des valeurs immatérielles de l'habitat sont acceptées par les pouvoirs publics et par les opérateurs. Le pouvoir de régulation des habitants amène donc à modifier l'intervention publique initialement prévue et entraîne une application locale spécifique du droit au logement.

Mots clés : habitat, exclus, insalubrité, action publique, mobilisations collectives, droit au logement.

Abstract :

The housing shortage in France reveals the varied and specific forms of improper housing conditions. In the overseas departments, a great part of the population has occupied illegally a piece of land in order to build a dwelling, which generally does not respect the standards enacted by the State. The illegal and insalubrious districts of the overseas departments represent about 10% of the housings. Although some appeared more than 50 years ago, many of them remain still today and new sites continue to be created. Precarious housing, illegal occupation of the ground, exclusion of formal work, stigmatization by the rest of the city.... The inhabitants of the illegal and insalubrious districts of the overseas departments form part of the vast category of "excluded". This research raises the question of the role of "excluded" from formal housing in the construction of the public action. We studied the consequences of the confrontation of two very different systems of values on housing and on urban: the

inhabitants of the unhealthy and illegal districts system, which gradually modelled their framework of life out of the constraints of the city planned and regulated, and that of the authorities which act on these districts, almost exclusively by the means of operation of resorption of the unhealthy habitat (RHI). The system of values of the inhabitants makes cohabitation of the material values: elements of comfort, space, flexibility of the expenditure related to housing; as well as intangible assets: an adequate localization of housing, the psychological safety of at home, the environment of the district. The system of values of the authorities which dominates is that of a planned, geometrical city, aired and sure at the same time on the physical and social level. The residences must meet the standards of healthiness and comfort enacted by the State. Other public actors, fewer, preach to respect the urban and social organization more unhealthy and illegal districts. But for the whole of the public actors, these districts are in a way or another "beyond standards". The authorities then try to standardize the space and the ways of life according to their own systems of values. This attempt to standardization generally induces a dysfunction of the public action: blocked projects, badly lived operations or presenting perverse effects... It results an adaptation from it from the operations during the public action, under the impulse of the inhabitants themselves. Standardization "is limited" by the inhabitants because they have particular sources and capacities to be made heard, and in particular capacity to mobilize itself collectively. These collective mobilizations induce a form of regulation of the public action. The two essential innovations brought by the inhabitants are that they become almost "partners" of the public action from now on automatically and that intangible assets of the habitat are accepted by the authorities and the operators. The capacity of regulation of the inhabitants thus brings to modify the public intervention initially envisaged and involves a specific local application of the right to housing.

Key words: housing, excluded, unhealthy habitat, public action, collective mobilizations, right to housing.

Introduction : Agir face au logement hors normes, des relations particulières entre les exclus et les pouvoirs publics

Les « exclus » : une catégorie difficile à cibler et à traiter par l'action publique

A l'issue des Trente Glorieuses, marquées par un progrès économique et social sans précédent, « *l'utopie d'une société libérée du besoin et d'un individu protégé des principaux risques de l'existence paraissait à portée de main* » (ROSANVALLON, 1995, p.7). Pourtant les années 80 ont vu surgir les symptômes d'une « nouvelle pauvreté », qui persiste et se développe encore aujourd'hui. La dégradation du marché de l'emploi va entraîner la précarisation de pans de plus en plus nombreux et variés de la société française. Les individus précarisés cumulent les problèmes : emploi, logement, vie sociale sont fragilisés. « *Outre une absence prolongée d'activité professionnelle, les exclus, comme on les appelle dès lors, doivent faire face à l'affaiblissement des liens sociaux, à des ruptures conjugales, à des situations d'isolement, à de grandes difficultés de logement qui se manifestent dans toute leur acuité pendant la période hivernale* » (LAMARQUE, 1998, p. 17).

« Nouveaux pauvres », « exclus », « précaires », « personnes défavorisées », le vocabulaire foisonne pour désigner les individus qui cumulent ces problèmes. Ce vocabulaire fluctue selon les époques. Dans les années 80, devant la nouveauté des problèmes de l'emploi, on parlera d'abord des « nouveaux pauvres ». Ils sont les « *personnes seules, couples sans enfants, famille monoparentales, pour la plupart des chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits à indemnisation* » (MILANO, 1995, p. 3). Mais le terme de nouveau pauvre est remplacé vers la fin des années 80 par celui d'exclus (LAMARQUE, 1998, p. 17). Comme nous allons le développer un peu plus bas, la notion « d'exclus » est difficile à définir tant elle englobe des réalités différentes. Dans les années 90, on ne parlera plus d'exclus mais de « personnes défavorisées ». Cette notion sera consacrée par la loi Besson du 31 mai 1990¹. Pourquoi un nouveau terme pour caractériser la pauvreté ? Pour le Haut Comité au Logement des Personnes défavorisées, ce serait justement pour en finir avec les connotations négatives ou les restrictions des précédents termes qui qualifiaient les pauvres. « *Utilisé pour la première fois par la loi de 1990, le terme de 'personnes défavorisées' veut qualifier des personnes qui cumulent des handicaps de ressources, d'intégration sociale, de développement culturel sans la connotation morale ou caritative du terme de « pauvres », sans la dimension*

*restrictive du terme de « sans abri », sans le caractère trop économique du terme de « démunis » et enfin sans la stigmatisation contenue dans le terme « d'exclus »*². En fait, qu'on parle de « nouveaux pauvres », « d'exclus » ou de « personnes défavorisées », on exprime toujours le fait que les « pauvres » d'aujourd'hui sont très hétérogènes et de ce fait difficiles à définir avec précision. Nous choisirons dans notre travail d'utiliser le terme d'exclus. La notion d'exclusion est souvent critiquée par les chercheurs en sciences sociales car « *au fur et à mesure qu'elle se généralise, [elle] devient, en effet, de plus en plus floue et équivoque comme catégorie de pensée scientifique* » (PAUGAM, 1996, p.17). Serge PAUGAM et Robert CASTEL ont d'ailleurs développé les concepts de « disqualification sociale » (PAUGAM, 1993) et de « désaffiliation sociale » (CASTEL, 1995) pour dépasser la notion critiquée de l'exclusion. Toutefois, comme le remarque Serge PAUGAM lui-même, il n'est pas illogique d'utiliser la notion d'exclusion étant donné qu'elle est devenue une « *catégorie d'action publique au statut hégémonique* » (PAUGAM, 1996, p.17). Ce qui nous intéressera dans notre travail sera justement d'étudier les relations entre les pouvoirs publics et une certaine catégorie « d'exclus » à l'occasion de la mise en œuvre d'une politique spécifique de lutte contre l'exclusion : la résorption de l'habitat insalubre et illégal.

Le terme « d'exclusion » est particulièrement présent depuis les années 80, tant dans les ouvrages de sciences sociales que dans les discours des médias ou des hommes politiques³. L'exclusion a toujours été une préoccupation centrale des chercheurs en sciences sociales, même si le terme est nouveau. C'est une « *interrogation qui n'a cessé d'obséder philosophes et sociologues depuis l'émergence de la société moderne* » (SCHNAPPER, 1996, p.23). Mais c'est aussi devenu un problème essentiel pour les pouvoirs publics, un « *paradigme majoritaire* » (PAUGAM, 1996, p.13). Pourquoi les pouvoirs publics veulent-ils lutter contre l'exclusion ? Parce que la société est bâtie sur l'intégration de ses membres, elle ne peut pas accepter la désintégration du lien social causée par l'exclusion. La montée de l'exclusion révèle aussi l'échec d'une société qui voulait en finir avec les inégalités et la pauvreté.

¹ Le terme de « défavorisé » est employé dès les années 80 mais sans être défini, voir BALLAIN et MAUREL, 2002 p. 43 à 45.

² *Lever les obstacles au logement des personnes défavorisées*, 4^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, juillet 1997, p.5.

³ Pour un historique du recours à la notion d'exclusion et une explication des différents sens de la notion au fil du temps : Serge PAUGAM, « la constitution d'un paradigme », introduction de son ouvrage *L'exclusion, l'état des savoirs*, 1996 ; Daniel MOUCHARD, *Les exclus dans l'espace public : mobilisations et logiques des représentations dans la France contemporaine*, thèse de pensée politique de l'IEP de Paris, 2001, 551p.

Mais comment cibler les exclus que la puissance publique entend ré insérer? Qui sont-ils ? Quels problèmes les touchent ? Tous les auteurs s'accordent sur le fait que la catégorie des exclus est très hétéroclite : *« la pauvreté et l'exclusion renvoient à des phénomènes multidimensionnels (...) photographier l'exclusion est ainsi un exercice difficile »* (LAMARQUE, 1998, p.5). Une étude du Commissariat au Plan en 1991⁴ avait par exemple tenté de dénombrer les exclus en croisant plusieurs critères tels que *« difficultés dans l'enfance, illettrisme, absence de qualification, chômage supérieur à un an, revenu mensuel inférieur à un seuil fixé à 3000 francs, condamnation ou emprisonnement, habitat défavorisé »* (cité dans LAMARQUE, 1998, p. 23). Pour Pierre ROSANVALLON, il est impossible et par ailleurs non pertinent de tenter de « compter » les exclus, qui se rassemblent plus autour de *trajectoires* qu'autour de « positivités descriptives ordinaires » telles que le revenu, la CSP, le niveau de formation. *« Les individus concernés [par l'exclusion] ne sont pas un groupe au sens sociologique. Ils ne font que partager un certain profil d'ordre biographique, leurs vies ont épousé des trajectoires qui présentent une certaine homologie »*. (ROSANVALLON, 1995, p. 202). D'ailleurs ce sont bien des histoires de vies et non des états que Serge PAUGAM et Robert CASTEL étudient pour définir leurs concepts respectifs de « disqualification » et de « désaffiliation⁵ » sociales (PAUGAM, 1991 et CASTEL, 1995).

Si la catégorie des « exclus » est difficile voire impossible à circonscrire avec précision, il n'en reste pas moins que certains individus sont aisément classables dans les « exclus ». C'est le cas des chômeurs de longue durée, des sans papiers ou encore des sans-domiciles fixes (SDF), ceux que l'on appelle « les sans ». Sans aller jusqu'à l'absence de domicile, les individus qui vivent en marge du logement normé sont aussi des exclus. Il peut s'agir de populations qui squattent des logements sans titre d'occupation, qui vivent dans des immeubles insalubres, dans des caravanes, ou dans des « logements de passage » pour reprendre le titre de l'ouvrage de Claire LEVY-VROELANT : *hôtels meublés, foyers d'immigrés, centres d'hébergement, bidonvilles...* (LEVY-VROELANT, 2000). Les individus qui « habitent sans logis » pour reprendre le titre d'un numéro d'Espaces et Sociétés, sont des

⁴ Rapport du Commissariat du Plan sous la direction de P.Nasse, 1991.

⁵ Robert CASTEL appelle « désaffiliation » la dissociation du lien social vécue par les individus en situation de rupture avec le monde du travail. *« Qu'ont en commun le chômeur de longue durée, le jeune en quête d'emploi et consommateur de stages, l'adulte isolé qui s'inscrit au RMI, la mère de famille "monoparentale", le jeune couple étranglé par l'impossibilité de payer traites et loyers ? Je ferai l'hypothèse qu'ils expriment un mode particulier de dissociation du lien social, que j'appellerai la désaffiliation. (...) la zone de désaffiliation conjugue absence de travail et isolement social »* (Robert CASTEL, "De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation", in *Face à l'exclusion*, sous la direction de Jacques DONZELOT, Esprit, 1991.)

exclus du logement aux trajectoires variées, qu'on ne sait pas très bien comment désigner : *« le logement offre une inscription spatiale et territoriale dans la société et on ne sait pas très bien nommer ceux qui se trouvent en dehors de ce modèle : on hésite entre vagabonds, clochards, sans domicile fixe (SDF), « zonards », « routards », etc. »* (BLANC et CLEMENT, *Espaces et Société* n°116/117, 2004). Il reste peu probable qu'une même politique publique puisse répondre aux besoins de tous ces sans logis. Alors quand il s'agit d'envisager l'ensemble des formes d'exclusion du logement, les pouvoirs publics ont encore davantage de difficultés à définir le « public » qui sera la cible de leurs politiques publiques. Un article de Michèle DARAN et Elisabeth MAUREL illustre par exemple la difficulté à sélectionner les publics des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées⁶ (PDALPD). *« Cette difficulté à saisir les phénomènes d'exclusion est particulièrement exacerbée dans le cadre de la loi Besson. En matière de droit au logement on dispose en effet encore moins de critères objectifs que dans les autres politiques »* (DARAN et MAUREL, 1995). La notion de « personnes défavorisées » par exemple, au cœur de la loi Besson du 31 mai 1990, n'est pas définie. *« La conception du public 'défavorisé' contenue dans la loi de mai 1990 est volontairement ouverte, en dehors de tout système normatif, de toute énumération catégorielle, mais par suite non opérationnelle car non définie »*. (BALLAIN et MAUREL, 2002, p. 45). Les exclus du logement, comme l'ensemble des exclus, constituent ainsi une catégorie hétéroclite que les pouvoirs publics ont du mal à cerner lors de la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre l'exclusion.

Parallèlement à la difficulté de cerner les publics, qui entrave l'opérationnalité des politiques, les acteurs des politiques de lutte contre l'exclusion sont aussi confrontés à la difficulté d'avoir une action transversale (décloisonnée) et adaptée aux contextes locaux, tous différemment concernés par l'exclusion. Or *« on ne peut pas répondre mécaniquement au chômage ou à l'exclusion. Les mérites d'une gestion publique plus intégrée sont dictés par les nécessités mêmes de l'action »* (DURAN et THOENIG, p. 591). Les domaines du logement, de l'emploi ou de la protection sociale sont liés. Comme nous l'avons vu, les « exclus » cumulent souvent les handicaps. Dès lors, *« le croisement des réflexions apparaît comme une nécessité pour retrouver sens et cohérence si on considère que le domaine du logement n'est pas une île »* (BALLAIN et MAUREL, 2002, p.191). Parce que le problème de l'exclusion exige une gestion plus intégrée et plus territorialisée, on ne peut pas le traiter par une action

⁶ ces plans ont été créés par la loi Besson du 31 mai 1990. Elaborés conjointement par l'Etat et le Département

standardisée et bureaucratique. Devant la « *mise en échec, du fait de la grande diversité des problèmes de l'exclusion au gré tant des situations individuelles que des différenciations locales, de toute solution centralisée et uniforme à ces maux sociaux* » (SALA PALA, 2002), l'action publique doit être définie par et pour les territoires. Transversalité des politiques, territorialisation et gestion partenariale sont au cœur de ce qu'on appelle les « nouveaux modes d'action publique ».

La transformation des modes d'action publique est essentiellement caractérisée par « *l'ouverture du jeu collectif* » (DURAN et THOENIG, 1996, p.590) et le fait de « *renvoyer aux territoires la responsabilité de la définition des problèmes, des publics et des actions à mettre en œuvre* » (SALA PALA, 2002) . Pour schématiser, on passe d'une action publique centralisée et standardisée à une action publique qui se veut partenariale et territorialisée. Par exemple, Jean-Pierre GAUDIN a analysé la généralisation des politiques contractualisées (GAUDIN, 1999). Jacques DONZELOT et Philippe ESTEBE ont développé le concept d'« Etat animateur » (DONZELOT et ESTEBE, 1994) pour caractériser le nouveau rôle de l'Etat, là où les Trente Glorieuses étaient au contraire caractérisées par un Etat hégémonique, qui, détenant les ressources financières et le pouvoir réglementaire, exerçait « *une coercition globale sur les affaires publiques locales* » (DURAN et THOENIG, 1996, p. 586). Enfin, plusieurs auteurs ont développé - ou critiqué- le concept de « gouvernance », selon lequel l'action publique actuelle est co-fabriquée par des acteurs de plus en plus variés et pas seulement dans la sphère publique. Entreprises privées, bureaux d'étude, associations d'habitants interviennent désormais dans le jeu d'acteur pour réguler l'action publique. La question de la prise en compte des habitants dans les processus de fabrication de l'action publique se pose alors dans des termes nouveaux, comme le suggère notamment Patrick LE GALES : « *le terme de gouvernance urbaine suppose (...) une variété des acteurs, voire une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale, la prise en compte du citoyen et du consommateur* » (LE GALES, 1995, p. 60).

L'exclusion constitue ainsi un nouveau « problème » public, dans le cadre de modes d'action publique et de jeux d'acteurs renouvelés.

L'action publique face aux « exclus » du logement : la volonté du retour à la norme

L'exclusion du logement peut prendre des formes très variées. Peuvent être considérés comme « exclus » du logement ceux qui habitent des logements « hors normes » (notamment insalubres ou illégaux), ceux qui sont hébergés chez autrui ou en centre d'accueil et n'ont donc pas de logement vraiment à eux, ceux qui n'ont pas de logement du tout, les SDF... Nous nous intéresserons ici aux interventions publiques visant les individus qui habitent des logements « hors normes ». Si la recherche sur les SDF ou sur les formes d'habitat temporaires et d'hébergement n'est pas très développée, le thème des logements « hors normes » a au contraire toujours été au cœur des préoccupations des chercheurs en sciences sociales, et des pouvoirs publics.

Le « problème » des logements hors normes apparaît dès la Révolution Industrielle, qui entraîne la croissance rapide des villes. Les ouvriers sont contraints de se loger dans des logements exigus et insalubres, voire dans des locaux non prévus pour l'habitation tels que des caves, comme le dénonce notamment Friedrich ENGELS dans son ouvrage célèbre *La question du logement* (ENGELS, 1969⁷). La « question du logement » s'exprime au cours du 19^{ème} siècle à travers deux types de discours (MORET, 1998). Celui des « philanthropes » entend montrer aux classes bourgeoises les conditions de vie de la classe ouvrière. Par exemple, les ouvrages du docteur VILLERME sur l'habitat insalubre dans les années 1930 et 1940⁸ (VILLERME, 1830) ou ceux du docteur BERTILLON jusqu'en 1908 (BERTILLON, 1894), permettent de sensibiliser tant l'opinion que les pouvoirs publics sur le problème de l'insalubrité. Les romans populaires comme *Les Mystères de Paris* d'Eugène SUE décrivent également les conditions de vie des plus démunis. Le second type de discours est celui des « socialistes », qui placent l'habitat au cœur d'un nouveau système social pour sortir du chaos urbain et de l'insalubrité (MORET, 1998). C'est ainsi que Charles FOURIER⁹ imagine son Phalanstère, regroupement rationalisé de logements visant à favoriser la vie en communauté. FOURIER introduit la rationalisation et le classement systématique des lieux et des activités, c'est la naissance du fonctionnalisme. Il prône une cité normalisée et rationnelle en lieu et place de l'habitat existant, jugé désordonné. *« Au lieu de ce chaos de maisonnettes qui*

⁷ Première édition de l'ouvrage en 1897.

⁸ L'épidémie de choléra de 1834 fut un catalyseur.

rivalisent de saleté et de difformité dans nos bourgades, une Phalange se construit un édifice régulier » (FOURIER, cité dans CHOAY, 1965, p.101). Victor CONSIDERANT¹⁰ reprend les thèses de FOURIER et les éclaire. Il part lui aussi du constat du désordre et de l'insalubrité : « *Les grandes villes, et Paris surtout, sont de tristes spectacles à voir ainsi, pour quiconque a l'idée de l'ordre et de l'harmonie, pour quiconque pense à l'anarchie sociale que traduit en relief, avec une hideuse fidélité cet amas informe, ce fouillis de maisons recouvertes de combles, armés de leurs garnitures métalliques, de leurs girouettes rouillées, de leurs innombrables cheminées, qui dessinent encore mieux l'incohérence sociale, le morcellement d'où ce chaos architectural est sorti.* ». Ces maisons ne peuvent être considérées comme des logements selon l'auteur, car il dit : « *j'appelle logement de l'homme une habitation saine, commode, propre, élégante et en tous points confortables* » (CONSIDERANT, cité dans CHOAY, 1965, p.107). Ordre, salubrité et confort sont les valeurs émergentes pour lutter contre le logement « hors normes ». Ce sont justement les problèmes sanitaires qui vont déclencher l'action publique en matière d'habitat, la toute première lois relative au logement en France étant la loi de 1850 sur les logements insalubres, qui « *concrétise pour la première fois l'apparition du logement comme objet de préoccupation sociale* ». (FIJALKOW, 2002, p.242). L'action publique face aux logements « hors normes » se traduit le plus souvent par l'éradication pure et simple des logements insalubres, sans proposition de relogement pour les populations concernées. ENGELS fut l'un des premiers à critiquer les solutions « bourgeoises » pour résorber la crise du logement, la lutte pour améliorer la salubrité des logements ne faisant selon lui que déplacer les problèmes dans l'espace tout en permettant aux bourgeois de s'enorgueillir de l'embellissement de leur ville. ENGELS appelle cette méthode « Haussmann » : « *Quel qu'en soit le motif¹, le résultat en est partout le même : les ruelles et les impasses les plus scandaleuses disparaissent et la bourgeoisie se glorifie hautement de cet immense succès – mais ruelles et impasses resurgissent aussitôt ailleurs et souvent dans le voisinage immédiat* » (ENGELS, 1969, p. 88). Les premières interventions publiques en matière de logement cherchent à éliminer purement et simplement les logements insalubres des sites urbains valorisés. Toutefois, au 19^{ème} siècle, les logements insalubres sont très nombreux : « *les taudis ne sont pas l'exception, ils sont la règle pour l'ensemble des salariés* » (GUERRAND, 1996, p.223), et l'action publique très ponctuelle. Il en résulte que le logement « hors normes » ne disparaît pas des centres villes.

⁹ 1772-1837

Ni la recherche ni l'action publique ne vont ensuite beaucoup évoluer, jusqu'aux années 1950 où un nouveau type de « logements hors normes » va pousser les pouvoirs publics à mettre en place de nouveaux outils d'action : les bidonvilles. La presse a devancé les pouvoirs publics sur cette question, en publiant par exemple des grands dossiers dans *France-Soir* dès 1957 (GASTAUT, 2000). Aucune action publique organisée ne sera cependant mise en place avant la loi Debré en 1964 et la première enquête nationale date de 1966. Cette enquête recense 255 bidonvilles en France, concentrés dans trois régions : la Région Parisienne, regroupant 62% de la population totale des bidonvilles¹², la Provence avec 19% de la population concernée et le Nord Pas de Calais avec 8% (GASTAUT, 2000). Les plus grands bidonvilles rassemblaient plusieurs milliers de personnes. Les chercheurs montrent que ce type d'habitat « hors normes » est ambivalent. Certes, comme le soulignent les médias et les pouvoirs publics, le bidonville ne permet pas à ses habitants de vivre dans des conditions d'habitat décentes. Certes, il représente une « anomalie » dans le paysage urbain planifié. Mais le bidonville remplit également des fonctions sociales propices à l'insertion de ses habitants dans la société. « *Le bidonville n'est pas un simple abcès qu'il suffirait de percer (...) mais correspond à une logique interne du système urbain et remplit des fonctions déterminées* » (GRANOTIER, 1980, p. 80). Il autorise notamment une transition progressive entre le rural et l'urbain ou une intégration dans la société d'accueil pour les populations immigrées, des possibilités qui n'existent pas dans la ville formelle. « *Le bidonville assume un rôle primordial, celui d'une transition réussie* » (PETONNET, 1982, p. 75). Face à cet habitat « hors normes » ambivalent, l'action publique va là encore utiliser des moyens radicaux : les bidonvilles seront entièrement éradiqués et les habitants relogés ou bien dans des cités de transit, ou bien dans des grands ensembles en plus ou moins lointaine périphérie des villes. Pour de nombreux auteurs, les bidonvilles ne sont pas seulement détruits au nom de l'amélioration des conditions de vie, ils sont aussi détruits parce qu'ils sont considérés comme « anormaux », dans le sens où ils ne respectent pas les normes en vigueur dans la société française de l'époque. « *Le bidonville, dans son ensemble, représente un phénomène de résistance globale contre un autoritarisme qui ne tolère plus aucune singularité dans le mode d'habiter. C'est pourquoi, derrière des prétextes humanitaires, on s'acharne tant à le détruire.* » (PETONNET, 1982, p.82). C'est justement parce que les pouvoirs publics considèrent que les bidonvilles - et leurs habitants - sont « anormaux » qu'ils vont mettre en place ou bien des « cités de transit »

¹⁰ 1808-1893

¹¹ Empêcher les barricades, faciliter la circulation, lutter contre l'insalubrité...

permettant d'acquérir « *les aptitudes requises pour vivre dans une résidence dite « normale », généralement de type HLM* » (LABBENS, 1996, p. 228), ou bien des actions socio-éducatives pour les habitants directement relogés dans des logements HLM. L'action publique traduit ainsi la volonté d'un double retour aux normes : normes techniques pour les logements, normes de comportement pour les habitants.

Cette politique d'éradication totale des bidonvilles, dite de la « table rase », s'est pratiquée face à tous les bidonvilles du monde. Pourtant, on note une date charnière à partir de laquelle vont évoluer les interventions publiques dans les pays en voie de développement. En 1976, lors de la conférence mondiale de l'habitat de Vancouver, des solutions plus positives que l'éviction et la démolition radicale des bidonvilles apparaissent : l'amélioration in situ ou la reconstruction de nouveaux logements pour les plus pauvres. La première étape préconisée est de légaliser les habitants des bidonvilles, qui occupent le sol sans autorisation car « *on sait aujourd'hui que la sécurité d'occupation est décisive pour pousser les ménages pauvres à améliorer eux-mêmes leur logement et leur quartier* » (GRANOTIER, 1980, p.111). Et même, « *la sécurité foncière conditionne toute possibilité de développement* » (CANNAT, 1988, p.220). La régularisation est aussi une forme de retour aux normes, puisqu'elle remet les bidonvilles dans la légalité. Cependant, les pouvoirs publics qui acceptent de régulariser acceptent aussi que les logements et l'organisation urbaine puissent différer de ceux observés dans le reste de la ville. En France, il n'y a pas eu d'actions de régularisation et de réhabilitation de bidonvilles, à part dans les départements d'outre-mer comme nous le verrons. Mais dans d'autres pays, la réhabilitation des bidonvilles s'est généralisée dans les années 80 et a toujours cours aujourd'hui. C'est notamment le cas au Brésil où les favelas de Rio de Janeiro font l'objet d'un vaste programme de réhabilitation appelé le projet « favela-bairro », littéralement « favela-quartier », l'objectif étant de combiner interventions urbanistiques, sociales et économiques pour faire des favelas des quartiers « comme les autres » (BENZAGLOU, 2001). Même dans les cas de réhabilitations sur le terrain, de nombreux auteurs critiquent une volonté des pouvoirs publics d'effacer les spécificités tant urbaines que culturelles des bidonvilles, de profiter des projets urbains pour « normaliser » les quartiers. « *Jusqu'à ce jour, le souci majeur des pouvoirs publics consiste à normaliser, à banaliser les formes urbaines, à gommer les différences trop criardes en référence au modèle occidental* », constatait l'architecte Didier DRUMMOND face aux premières opérations de

¹² 119 bidonvilles, 4 100 familles, 47 000 personnes.

réhabilitation des favelas dans les années 80 (DRUMMOND, 1981, p.105). Vingt ans plus tard, le même constat est dressé à propos du projet favela-bairro : *« selon la municipalité, l'intégration implique la « transformation effective de la société des favelas », c'est-à-dire l'adoption par leurs habitants des normes sociales dominantes dans la ville « légale » »* (GOIRAND, 2000, p.100). Lutter contre l'exclusion dont les favelas font l'objet sous-entend ainsi pour la puissance publique de les normaliser, tant sur le plan urbain que social d'ailleurs. Au final, qu'ils soient démolis ou réhabilités, le traitement des bidonvilles a lui aussi pour objectif le retour aux normes, quitte à exiler les populations évincées dans les périphéries lointaines, dans des logements qui ne leur conviennent pas toujours.

A partir des années 70, parallèlement à la démolition des bidonvilles initiée par la loi Debré en 1964¹³, les pouvoirs publics vont se lancer dans des politiques de réhabilitation des logements dits « vétustes » dans les centres villes dégradés. Si ces logements sont « hors normes », ce n'est pas parce qu'ils sont construits illégalement et faits de matériaux de récupération comme dans le cas des bidonvilles, mais parce qu'ils sont « anciens », donc dénués des éléments de confort moderne instauré dans les habitations HLM et souvent insalubres. Si l'attention des pouvoirs publics se porte désormais sur ces logements anciens dégradés, c'est que *« la pénurie qui a fortement marqué la période précédente commence à s'estomper »* (BALLAIN et MAUREL, 2002, p. 27). Les priorités des pouvoirs publics passent de la construction neuve à la réhabilitation des logements existants. *« La ligne de partage du « mal-logement » s'est déplacée. Elle ne passe plus entre ceux qui ont un logement et ceux qui n'en ont pas, mais entre ceux qui occupent un logement neuf et ceux qui sont demeurés dans un logement ancien dénué de confort. La figure du « mal logé » se substitue alors à celle du « sans abri » »* (BALLAIN et MAUREL, 2002, p. 27). Les interventions publiques, des opérations de « rénovation urbaine » des années 1960 aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) d'aujourd'hui, visent à transformer les logements anciens pour les remettre aux normes de confort et de salubrité. Ces interventions publiques induisent une part plus ou moins élevée de démolitions. Mais, contrairement aux opérations d'éradication des bidonvilles, les opérations de réhabilitation des centres anciens s'efforcent, de plus en plus, de maintenir les occupants dans leur logement ou dans leur quartier si le logement est démolé. Pourtant il arrive encore souvent, comme l'avait dénoncé notamment Henri COING dans les années 60, que la réhabilitation conduise à

évincer les populations en place. Observant la volonté des pouvoirs publics de lutter contre l'habitat insalubre dans le 13^{ème} arrondissement de Paris, Henri COING conclue : « *Ainsi le changement de population, le transfert d'une classe sociale à une autre ne sont-ils pas un effet second et indirect de l'opération ; ils en sont la base ; [...]. L'objectif n'est en rien la résorption de l'habitat insalubre* » (COING, 1966). Les « exclus » du logement sont évincés des logements réhabilités. Par ailleurs, concernant les logements eux-mêmes, il est souvent constaté que « *la restauration constitue une véritable normalisation* » (BOURDIN, 1984, p. 107), tant au niveau de l'hygiène – l'objectif premier étant bien de résorber l'insalubrité – qu'au niveau de la conception même du logement. Alain BOURDIN parle de normalisation tant « par l'hygiène » que « par les plans », le modèle du logement neuf en HLM remplaçant celui du logement ancien. « *On normalise en imposant l'utilisation d'éléments de l'habiter (...) copiés sur les constructions neuves* » (BOURDIN, 1984, p. 109).

Des logements ouvriers du 19^{ème} siècle aux logements « hors normes » d'aujourd'hui, une question perdure. Le logement « hors normes » pose problème parce qu'il induit des conditions d'habitat moins bonnes que le logement normé, mais dans le même temps, il représente aussi une solution pour des pans de la population qui ne trouvent pas de logement ailleurs ou qui demandent à leur logement qu'il remplisse des fonctions sociales inexistantes dans le parc normé. Devant la persévérance des logements hors normes, « *l'occultation et la diabolisation de l'habitat tiers ne sont plus justifiables (...). Cette persévérance est le signe d'une permanence de ses fonctions sociales qui amène à réfléchir* » (MASSIAH et TRIBILLON, 2000, p.2). De nombreux auteurs insistent sur ce « rôle social » du logement hors-normes, qui est notamment d'être un « support de résistance » pour les exclus. « *L'habitat ancien, souvent inconfortable ou insalubre, joue un rôle social indispensable pour l'accueil des nouveaux ménages qui se forment ou arrivent en ville* », soulignent notamment René BALLAIN et Elisabeth MAUREL (BALLAIN et MAUREL, 2002, p.17). Comment habiter les centres villes désormais très chers si ce n'est dans le parc privé dégradé ? Comment obtenir un logement lorsqu'on est rejeté du parc social si ce n'est dans le parc privé dégradé ? Ces questions ne doivent pas effacer celles des conditions de vie des « exclus » du logement dans ces logements insalubres, ni celles de leur exploitation par des propriétaires peu scrupuleux qui louent à des prix exorbitants des logements très précaires (on les appelle les « marchands de sommeil »). Le logement insalubre, comme d'autres formes de ce que

¹³ complétée par la loi Vivien de 1970 qui assouplit les modalités de démolition des immeubles insalubres en

Gustave MASSIAH et Jean-François TRIBILLON appellent « l'habitat tiers », comporte les mêmes ambivalences que celles qui avaient été soulignées pour les bidonvilles en France métropolitaine. « *L'habitat tiers (...) est le support de la résistance à l'expulsion des pauvres de la ville, le refus du mouvement de ségrégation ethnique et de purification sociale qui caractérise les sociétés d'aujourd'hui* » (MASSIAH et TRIBILLON, 2000). L'habitat tiers se compose par exemple des hôtels meublés, des foyers, des cabanes en fond de cour, des copropriétés dégradées, des pavillons de banlieue non valorisés par l'urbanisation... Autant de logements légaux mais ne répondant pas aux normes fixées par les pouvoirs publics. A propos des squats, logements occupés sans titre, Florence BOUILLON insiste également sur la fonction de « résistance », qu'elle décline dans ses différentes formes. « *Au delà de la pauvreté, le squat est donc aussi, sous différentes formes, un lieu de résistance : résistance explicite lorsqu'il se donne un contenu politique, dénonce la vacance et revendique des espaces d'autonomie et de création ; résistance au dénuement puisqu'il protège de l'exposition totale de la rue ; résistance à la ségrégation, lorsque les migrants précaires occupent un centre urbain que l'on destine désormais aux classes supérieures ; résistance à la discrimination, lorsqu'ils cohabitent avec l'autre ; résistance à la dépendance et à l'exploitation qu'incarnent souvent les autres types de logements des précaires ; résistance enfin devant l'injonction séculaire faite aux pauvres de se sédentariser* » (BOUILLON, 2003, p. 43). Le logement « hors normes » incarne une certaine forme de résistance à la ville normée par les pouvoirs publics.

Pourquoi la société cherche-t-elle à « normaliser » ? Pourquoi faut-il que les quartiers urbains notamment obéissent à certaines normes ? Pourquoi faut-il que les individus eux-mêmes soient conformes aux normes édictées par la société ? Selon la définition donnée par Bernard VALLADE, « *indissociables d'un ordre de valeurs qui dans chaque société oriente les comportements des acteurs et des groupes, les normes sont des règles qui régissent les conduites individuelles et collectives.* » (VALADE, dans BOUDON, BESNARD, CHERKAoui et LECUYER, 2005, p. 163). Les normes encadrent le comportement des acteurs de la société, pour que celle-ci puisse fonctionner. La normalisation est indispensable à la régulation sociale, et en constitue même le fondement. « *Le social est institué par l'avènement de la norme* » et notamment par le droit (LAFORE, 1998, p.25). Sans normes, les hommes laisseraient en effet libre cours à leurs pulsions: « *les sujets ne pouvant être institués*

que par l'établissement d'une limite, d'une référence, grâce auxquelles les pulsions ne se traduisent pas immédiatement en actes » (LAFORE, 1998, p.25). C'est la théorie d'Emile DURKHEIM selon la quelle « les normes jouent donc un double rôle de régulation des désirs (...) et des fonctions » (PILLON, 2003, p. 15). Sans normes, il n'existerait pas de protection de l'individu contre l'arbitraire, et pas de notion d'intérêt général. Seuls les intérêts privés des plus forts s'imposeraient. La ville n'échappe pas au besoin d'une normalisation pour se réguler dans l'intérêt de tous. Sa normalisation s'effectue notamment par la planification et les règles de construction. On ne peut pas laisser faire l'urbanisation spontanée car « il n'y a pas de raison pour que le laisser-faire produise naturellement – en ce domaine comme en d'autres – le bien commun » (SUEUR, 1999, p.63). Au contraire, « les mécanismes « naturels » se révélant porteurs de désorganisations et de pathologies sociales autant que d'ajustements, les pouvoirs publics ont été incités à instaurer des dispositifs de régulation pour en pallier les effets les plus négatifs » (GRAFMEYER, 1994, p.105). Le second rôle des normes, toujours selon Emile DURKHEIM, est « un rôle d'intégration via des valeurs communément partagées et respectées au travers de ces normes » (PILLON, 2003, p.15). La cohésion sociale du groupe est permise par le partage de valeurs communes.

Parce que la société a besoin du respect des normes pour assurer la régulation et la cohésion sociales, elle sanctionne les individus qui ne respectent pas les normes. C'est ce qu'on appelle la « déviance » : « inscrit dans une tradition sociologique, ce concept s'applique aux écarts de conduite qui rompent avec les attentes, la normalité » (BIGOT, 1998, p. 16). Comment la déviance peut-elle s'exprimer en matière d'urbanisme ? D'abord, rappelons que le glissement est facilement opéré entre les espaces hors normes et les populations hors normes, comme Colette PETONNET l'a déjà illustré au sujet des bidonvilles français dans les années 60 (PETONNET, 1982). Il en va de même aujourd'hui pour les banlieues, qui symbolisent la marge urbaine française : « tout se passe maintenant comme si les lieux en marge étaient à la racine même de la crise sociale », constate Hervé VIEILLARD-BARON, si bien que « chacun se croit autorisé à user de termes géographiques pour désigner des réalités sociales : aujourd'hui on parle de la marge, de la banlieue ou tout simplement du quartier pour exprimer la disqualification sociale » (VIEILLARD-BARON, 1998, p. 36-37). Les habitants du logement hors-normes sont en quelques sortes décrits comme des déviants parce que leur logement ne respecte pas les normes en vigueur dans la société. Il s'agit d'une déviance « passive ». Mais ils peuvent aussi être considérés comme « déviants » suite à leur

propre comportement : par exemple, ceux qui occupent un logement ou un terrain sans autorisation, les « squatters ». Enfin, certains exclus du logement sont aussi considérés comme déviants de par leurs comportements ou disons, de par les comportements qu'on leur attribue, en dehors de toute considération de logement : travailleurs au noir, délinquants, toxicomanes, prostituées, trafiquants en tout genre... Des attributs sociaux moins délictueux peuvent aussi les rendre marginaux ou déviants aux yeux de la population « normale » : familles monoparentales, familles très nombreuses, chômeurs de longue durée... Les quartiers comme les individus s'écartent ainsi des normes, notamment légales, édictées par notre société.

C'est pour toutes ces raisons que l'action publique en matière de lutte contre l'exclusion, notamment dans le domaine du logement, va tendre à ré introduire les normes absentes. A moins que, comme le suggère Yves DONZELOT au sujet de l'emploi, la puissance publique abandonne actuellement son but de normalisation de l'espace habité en considérant que même les espaces « normaux » sont touchés par la crise. Selon Yves DONZELOT, la précarisation de l'emploi depuis les années 80 abolit quasiment les nécessités de normalisation : *« il ne sert plus à rien d'être « normalisé » pour être utile. Les files de chômeurs sont pleines de « normaux inutiles » »* (DONZELOT, in PAUGAM, 1996, p. 95). Qu'en est-il dans le domaine du logement ? La puissance publique poursuit-elle encore l'objectif de « normaliser » les exclus du logement et leurs logements ? Ou envisage-t-elle au contraire d'accepter certaines formes d'habitat a priori hors normes ? Le débat est actuellement ouvert entre les chercheurs : devant la généralisation de la crise du logement, la question du « logement minimal », dont les normes seraient abaissées par rapport aux autres logements, est entière. Certains chercheurs préconisent de revoir la norme plutôt que de stigmatiser une part toujours croissante de logements « hors normes » : *« plutôt que de constituer un domaine particulier d'action publique qui risque d'enfermer les populations désignées dans des mécanismes spécifiques, ne convient-il pas de repenser ce qui doit être la norme générale ? »* (BALLAIN, 1995, p. 128). L'abaissement des normes favorisant même certains droits attachés au logement, comme celui de percevoir les aides au logement : *« assouplir les règles concernant les normes de confort, en particulier pour l'octroi des aides au logement, permettrait d'améliorer le sort de nombreuses familles, pour qui à l'inconfort du logement s'ajoute l'absence d'aide pour en payer le loyer et les charges »* (GREMION, 1996, p. 527). Cependant, abaisser les normes n'aboutirait-il pas à fragiliser le droit au logement ? Accepter

des normes minimales pour certains et pas pour d'autres ne revient-il pas à créer deux types de citoyenneté : *« S'agit-il de « droit au logement » ou d'un « droit au toit » qui ancrerait toute une partie de la population dans une citoyenneté de seconde zone ? »* (BACHMAN et LEGUENNEC, 1996). De même, accepter des logements aux normes minimales reviendrait à remettre en cause le principe du droit à un logement de qualité pour tous : *« non seulement la question de la révision du système de normes n'est plus taboue, mais elle se traduit par diverses mesures, encore limitées, qui remettent en cause le principe d'un logement de qualité pour tous »*. (BALLAIN et MAUREL, 2002, p.149). Il s'agit là d'une première « faille » de la normalisation : les pouvoirs publics peuvent considérer qu'il n'est pas possible de remettre tous les logements aux normes et qu'il est préférable d'abaisser les normes dans certains cas. Hernando DO SOTO, qui a étudié le secteur informel au Mexique – ceux du logement et de l'emploi – montre que l'informel constitue une bonne solution pour une grande partie de la population exclue des circuits légaux. Il plaide donc pour une acceptation encadrée de l'informel, parce que selon lui : *« il est plus sensé d'adapter la loi à la réalité que d'essayer de modifier les comportements »* (DE SOTO, 1994, p.154). C'est tout le dilemme de la normalisation : à partir de quel moment peut-on considérer que les comportements « déviants » sont en fait légitimes et tendent à se généraliser ? Nous retrouvons ici l'un des courants sociologiques de l'étude de la déviance, appelé les *« théories de la contradiction sociale »*. Ces théories *« rejettent l'idée que la motivation à la déviance est inscrite dans la nature humaine et y voient au contraire un produit de la société »*. Les individus sont alors *« poussés à la déviance par la pression de désirs légitimes, encouragés, voire prescrits par la société, mais insatisfaits en raison du manque de moyens pour les réaliser »* (BOUDON, BESNARD, CHERKAoui, LECUYER, 2005). Certains individus par exemple deviennent des « squatters » parce que la pénurie de logements ne leur permet pas d'accéder autrement à ce désir « légitime » qui est celui d'avoir un toit. D'ailleurs, la société reconnaît parfois que les squatters sont de « bonne foi » et ne les sanctionne pas. Si les comportements déviants se généralisent suite aux défaillances de la société à assurer des droits essentiels comme le logement ou l'emploi, la société ne doit-elle pas revoir ses normes ?

Une deuxième « faille » de la normalisation est souvent mise en évidence par les chercheurs : elle vient de la subjectivité des normes. Qui peut dire si les normes sont bien fondées ? Elles sont par nature subjectives, elles dépendent du contexte sociétal, elles sont donc toujours un peu arbitraires. Pour Alain TOURAINE par exemple, l'ordre normatif qui va définir en creux

les déviants et les marginaux dépend des valeurs culturelles de la société à un moment donné : « *Les normes sociales sont donc rapportées à un arbitraire culturel imposant une forme déterminée de domination* » (BIGOT, 1998, p. 22). Les normes peuvent ainsi, en voulant faire le bien, entraîner des effets pervers sur les individus. Ce caractère arbitraire des normes implique lui aussi une certaine forme de domination, de ceux qui les érigent sur ceux qui doivent s'y plier. Il peut alors résulter de la normalisation un décalage entre les objectifs de la puissance publique et les besoins des individus ciblés par l'action publique. Pour reprendre la définition de Georg SIMMEL de la pauvreté : « *Est pauvre celui dont les moyens ne suffisent pas à atteindre ses fins. (...) D'abord les fins que la nature impose : nourriture, vêtements, logements.* » (SIMMEL, 2005, p. 91). Mais comme souligne Georg SIMMEL, la pauvreté est relative car « *on ne peut déterminer avec certitude le niveau de ces besoins, un niveau qui serait valide partout, en toutes circonstances* » (p. 92). Ainsi pour le logement, certains individus vont considérer qu'ils ont atteint leurs fins en étant logés dans un logement que d'autres individus n'imagineraient pas habiter. Etre « mal logé » dépend des points de vue. C'est d'ailleurs pourquoi l'architecte John TURNER définit les problèmes du logement en fonction du ressenti de ses occupants : « *il ne surgit de problèmes du logement que lorsque les processus de l'habitat, c'est-à-dire les biens et services afférents au logement et les voies et moyens par lesquels ils sont fournis, cessent d'être porteurs de vie et d'espérance pour les usagers.* » (TURNER, 1979, p.82). Le « problème » du logement dépend du ressenti de son occupant, il ne devrait pas être décrété par la puissance publique si l'occupant est satisfait de son logement. Mais si le logement est « hors normes » (notamment si il est illégal et insalubre) la puissance publique peut-elle vraiment le tolérer ?

Les difficultés de mobilisation collective des « exclus » :

Le décalage entre les objectifs de la puissance publique et les besoins des publics cibles des opérations de normalisation est censé se résorber, au moins partiellement, grâce à la démocratie participative, qui fait partie des « nouveaux modes d'action publique ». C'est notamment le caractère de plus en plus territorialisé de l'action publique, spécialement en matière de lutte contre l'exclusion, qui renforce la nécessité de mettre en place la démocratie participative. « *La gestion de plus en plus territorialisée des formes d'exclusion sociale et spatiale a conduit les élus locaux à se montrer attentifs aux revendications des habitants* »

(MAZET, 1999, p. 84). « L'ouverture du jeu collectif » évoquée par DURAN et THOENIG (DURAN et THOENIG, 1996, p. 590) se traduit donc notamment par une entrée de l'habitant dans le jeu d'acteurs qui construit la ville. Pourtant, les constats issus de la recherche sur la démocratie participative sont quasi unanimes : si elle apparaît comme un impératif, elle peine à se mettre en place ou bien ses résultats sont décevants. « *Comment expliquer un tel décalage, un tel écart entre l'omniprésence du thème dans le discours politique et l'apparente pauvreté des résultats constatés ?* » (BLONDIAUX et LEVEQUE, 1999, p. 19). Pour expliquer que la démocratie participative ne soit pas si souvent mise en œuvre, deux raisons sont principalement avancées : « *l'absence de volonté démocratique réelle de la part des acteurs politiques* » et « *l'indifférence des citoyens* » (BLONDIAUX et LEVEQUE, 1999, p. 73). Ensuite, de nombreux auteurs ont montré que, même lorsqu'une expérience de démocratie participative se mettait en place, les résultats n'étaient pas pour autant satisfaisants. Les associations d'habitants étudiées dans le cadre de la politique de la ville par exemple sont souvent décrites comme n'ayant pas ou peu d'impact sur l'action publique. Comparant trois expériences de démocratie participative – les conseils de quartiers en France, le budget participatif à Porto Alegre au Brésil et le mouvement communautaire nord-américain – Marie-Hélène BACQUE et Yves SINTOMER estiment qu'en France, « *les vrais enjeux décisionnels ne sont pas mis en débat* » et que la participation « *joue seulement sur des aménagements mineurs* » (BACQUE et SINTOMER, 2001, p. 152). Pierre MAZET constate aussi que la concertation dans le cadre de la politique de la Ville ne concerne pas les fondements de la politique publique, mais des détails comme la nature des équipements à implanter. L'auteur remarque que les habitants ne revendiquent d'ailleurs pas autre chose, non pas parce qu'ils n'en sont pas capables (mais il n'entre pas dans ce débat) mais plutôt parce qu'il savent qu'ils ne pourront pas obtenir autre chose. « *La demande des habitants reste principalement conditionnée par l'offre qui leur est faite d'interventions publiques* » et donc « *en aucun cas les revendications ne sont reconnues comme étant politiques et on peut même se demander si elles peuvent l'être* ». (MAZET, 1999, p. 97). Difficultés à se mettre en place, résultats mineurs.... Ces limites de la démocratie participative sont accentuées lorsqu'il s'agit de faire participer les « exclus ».

Sans logis, sans emploi, sans sociabilité, les exclus seraient aussi des « sans voix », cibles ou absents muets des politiques sociales. La plupart des recherches montrent en effet que dans la participation, « *on reste confronté à la difficulté de faire entendre ceux que l'on appelle*

justement les « sans voix » » (PINEL, 2002, p. 5). Selon Jacques DONZELOT, les exclus sont même des « non forces sociales », dont l'apparition est l'un des trois éléments de la « nouvelle question sociale » évoquée par Pierre ROSANVALLON (ROSANVALLON, 1995) : « l'apparition de non-forces sociales, de ces catégories exclues de l'ordre socio-économique, incapables de se doter d'une représentation sociale qui ferait précisément d'elle une force » (DONZELOT, 1996, p. 91). Pourquoi cette incapacité à se constituer en force sociale, en acteur de l'action publique? Beaucoup d'études insistent sur le fait qu'en conséquence de l'hétérogénéité de la catégorie des exclus, de leur isolement social et des ruptures qui marquent leur existence, les « exclus » ne peuvent pas s'organiser collectivement autour de personnalités capables de les représenter et de porter des intérêts communs qu'ils n'ont pas. « La difficulté de mobiliser et de représenter les exclus s'explique par le fait qu'ils se définissent d'abord par les pannes de leur existence, par une négativité donc. Ils ne constituent pas pour cette raison une force sociale que l'on pourrait mobiliser. (...) Ils n'ont pas à proprement parler d'intérêt commun. » (ROSANVALLON, 1995, p. 203). Intégrant une image dévalorisée d'eux-mêmes et isolés de la société par leur éloignement du monde du travail, les « désaffiliés » étudiés par Robert CASTEL n'ont pas non plus de potentiel de mobilisation. L'isolement social est un symptôme supplémentaire de l'exclusion. « L'exclusion ne se traduit pas seulement par de grandes difficultés pécuniaires ou par une absence d'activité professionnelle. Elle s'accompagne d'une forme d'isolement de l'individu au sein de la société qu'exprime le concept de sociabilité. » (LAMARQUE, 1998, p. 48). La notion d'exclusion inclut l'idée d'une « crise du lien social », ce qui en fait d'ailleurs son succès (PAUGAM, 1996, p. 15). Les exclus seraient alors différenciés du reste de la société non plus par des critères collectifs – catégorie de revenus, diplômes... - mais plutôt par des critères individualisés (ROSANVALLON, 1995, p. 208). Chaque exclu est unique, petit atome isolé du reste même des exclus. Contrairement à la classe ouvrière, unifiée par sa lutte contre le capitalisme, les exclus d'aujourd'hui ne sont pas inscrits dans un « rapport social de domination » mais dans un « rapport social de désinsertion »¹⁴. La notion d'exclusion n'est pas fondée sur « l'opposition des intérêts entre groupes sociaux et la lutte pour la reconnaissance sociale » comme l'était la notion d'inégalités, « mais plutôt sur la faiblesse, voire l'absence de revendications organisées et de mouvements susceptibles de renforcer la cohésion identitaire des populations défavorisées » (PAUGAM, 1996, p. 15).

¹⁴ Marc-Henri SOULET, « L'exclusion : usages et mésusages d'un concept », *Revue suisse de sociologie*, 3, 1998, p.440, cité dans MOUCHARD 2001, p. 86

C'est ainsi que les ouvrages donnant des exemples de luttes collectives d'exclus (en France) sont rares, la plupart du temps les études réalisées confirment plutôt le fait que les exclus n'ont pas droit à la parole et qu'ils ne luttent pas pour gagner ou regagner ce droit. Sans systématiser l'échec des luttes d'exclus, dont il cherche au contraire à analyser le caractère novateur, Alain TOURAINE considère que « *ces luttes d'exclus sont également marquées du sceau de l'incertitude* » (TOURAINE, 1999, p.183). C'est-à-dire qu'elles apparaissent souvent en contestation d'un monde injuste, sont médiatisées un temps, puis disparaissent ou se délitent sans être devenues de réels « mouvements sociaux ». « *Si, en effet, elles disent et révèlent la souffrance, elles ne parviennent pas souvent à élaborer de contre-politique ni à faire des propositions* » (TOURAINE, 1999, p. 183). Pour cet auteur, autant le mouvement des sans papiers s'est transformé en véritable mouvement social, autant les mouvements des autres « sans » : les mal-logés et les chômeurs, n'ont jamais été concluants. Les chômeurs par exemple ne parviennent pas à se constituer en nouvel « acteur social » capable de pérenniser un mouvement social (TOURAINE, 1999). Pour Alain TOURAINE, ce sont les luttes politiques internes ou encore les contraintes économiques et administratives qui font échouer les tentatives de constitution de mouvements sociaux d'exclus. Mais pour d'autres auteurs ces mouvements sociaux ne peuvent même pas naître car il ne peut y avoir de leaders représentants des catégories sociales trop atomisées. Pierre ROSANVALLON par exemple estime que les chômeurs, comme les autres types d' « exclus », sont trop différents les uns des autres et trop isolés pour avoir des représentants, ce qui explique que « *toutes les tentatives de transformer, d'une façon ou d'une autre, en force collective organisée les millions de chômeurs ont toujours échoué* » (ROSANVALLON, 1995, p. 204).

Cependant, on peut remarquer les travaux de Cécile PECHU dans le domaine du logement, montrant « *comment le comité des mal-logés (CML) et surtout l'association Droit au logement (DAL) ont réussi – dans une certaine mesure – à lever les obstacles à l'action revendicative de ces marginaux du logement* » (PECHU, 1996, p. 114). L'auteur montre que le comité des mal-logés et le DAL parviennent à construire l'action des mal-logés en revendiquant un droit - puisqu'ils souhaitent « *faire valoir les droits légitimes des travailleurs, des chômeurs et de leurs familles à habiter dans un logement décent* » - et en créant une identité commune valorisée. Les mal-logés sont en effet assimilés dans les discours du CML à « *l'ensemble des travailleurs* », ce qui les valorise là où ils « *auraient tendance à se sentir honteux et coupables de leur situation* » (p. 128). Finalement, la mobilisation des

mal-logés et des sans-logis étend ses revendications : outre le droit au logement sont également revendiqués « *le droit à la santé, au travail, au savoir ou encore aux loisirs* » (p. 133). Les conséquences de ces revendications élargies des « exclus » du logement sont alors doubles, selon l'auteur. Non seulement elle constate une « *réhabilitation sociale de ces « exclus », à travers l'action collective* », car ils sortent de la honte et de la culpabilité, mais elle observe aussi un impact sur les politiques publiques, qui se concrétise par l'élaboration du volet logement de la loi de lutte contre les exclusions de 1998. Pourtant, les travaux de Cécile PECHU sont un peu ambivalents, car ils montrent que ce ne sont pas les exclus du logement eux-mêmes qui initient et organisent les mouvements revendicatifs. Les leaders de ces mouvements, que l'auteur appelle des « entrepreneurs de mobilisation » sont des personnes qui n'ont pas de problème de logement et qui ont « *un niveau social et un bagage politique supérieur aux simples adhérents, donc des ressources nécessaires à l'action collective* » (PECHU, 1996, p. 116). Michel CHAUVIERE et Bruno DURIEZ, étudiant l'évolution des actions des squatters dans la crise du logement, des années 50 à aujourd'hui, montrent aussi que les actions menées le sont par des comités qui tentent de valoriser leur action « *par l'appel aux médias et la mobilisation de personnalités* » sans toutefois aboutir à des mobilisations collectives de l'ensemble des mal-logés. « *Il ne s'agit pas de manifestations de masse* », disent-ils. « *Les sans-logis ne sont mobilisés qu'individuellement pour résoudre leur problème de logement et les illusions de mobilisation collective feront long feu* » (CHAUVIERE et DURIEZ, 1995, p. 91).

En conclusion, la recherche sur les « exclus » du logement montre principalement leurs difficultés voire leur incapacité totale à peser sur l'action publique, ou bien en la modifiant ou bien en l'initiant si elle est absente au départ. Nous allons justement nous demander, dans ce travail de thèse, comment une certaine catégorie « d'exclus » réagit à l'action publique normalisante, si volonté de normalisation il y a.

Le cas des quartiers insalubres et illégaux dans les DOM : un terrain privilégié pour analyser les réactions collectives des habitants face à l'action publique de normalisation

Les départements d'outre-mer sont des territoires particulièrement peu étudiés par la

recherche française. Ils sont considérés comme des territoires aux problématiques très spécifiques, par conséquent peu concernés par les politiques nationales. Pourtant, malgré leurs particularités historiques, urbaines et sociales, ils poursuivent aujourd'hui comme la métropole trois grands objectifs en termes d'habitat : la rénovation urbaine, bien qu'elle ne touche pas les grands ensembles mais des quartiers insalubres ; la production accélérée de logements, surtout sociaux ; et enfin le développement de l'accès à la propriété. Pour favoriser la mise en œuvre du droit au logement, les DOM disposent d'une part d'outils juridiques et opérationnels de droit commun et, d'autre part, de certains dispositifs qui leur sont au contraire spécifiques. En effet, départements français depuis 1946, les DOM sont soumis aux lois et à l'organisation institutionnelle de la République mais des adaptations législatives sont possibles, conformément à l'article 73 de la Constitution. Cet article dispose que « *dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.* ». Dans le domaine du logement, de nombreuses adaptations des normes nationales sont ainsi intervenues, tant sur les produits logement que sur les financements. Les DOM apparaissent donc comme un objet d'étude privilégié pour éclairer différemment les difficultés de la mise en œuvre du droit au logement en France : comment se saisissent-ils de la question du logement, dans un contexte où les problèmes de mal logement sont exacerbés et où les acteurs disposent d'outils qui n'existent pas toujours en France métropolitaine ?

Pour étudier l'action publique face aux logements « hors normes » et les relations entre la puissance publique et les habitants, nous avons choisi comme terrain d'étude les quartiers insalubres et illégaux des DOM. Irréguliers, insalubres, précaires, spontanés, illicites.... Le vocabulaire est foisonnant pour désigner ces quartiers. Nous avons choisi de les désigner par les deux termes : insalubres et illégaux, parce que ces termes renvoient à des notions objectives et clairement définies. Nous considérerons que les habitations et l'environnement du cadre bâti (réseaux, qualités du sol, présence de sources de nuisance à proximité...) sont « insalubres » lorsqu'ils ne répondent pas aux normes de salubrité fixées par l'Etat ou lorsque leur aspect précaire fait penser aux observateurs extérieurs qu'ils ne répondent pas à ces normes. Par exemple, certains des quartiers que nous évoquerons n'ont pas fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité en bonne et due forme, pris après une enquête détaillée sur le bâti et sur son environnement. Mais ils entrent dans la catégorie des « quartiers insalubres » en raison de

leur aspect précaire, qui peut se matérialiser par exemple par des maisons en tôles et en bois. Les quartiers étudiés sont aussi illégaux, dans le sens où les maisons ont été érigées sans permis de construire, sur des terrains occupés quasi exclusivement sans titre de propriété. Notons que différents cas de figure peuvent lier l'insalubre et l'illégal. L'habitat insalubre peut être légal, comme les maisons créoles en ruine ou les cités anciennes à rénover ; un habitat non précaire peut être illégal, car de nombreuses habitations sont érigées sans permis de construire y compris par une population aisée ; et enfin, le cas le plus fréquent est celui de l'habitat à la fois insalubre et illégal, sur lesquels porte notre étude.

Il s'agit de quartiers fondés par des populations démunies poussées, faute de logement, à envahir illégalement des terrains qui ne leur appartenaient pas. Jusque dans les années 80, les quartiers dits insalubres des DOM étaient assez homogènes et se ressemblaient y compris au sein de différents DOM : ils s'apparentaient à des bidonvilles, c'est-à-dire qu'ils se constituaient de cabanes élaborées en matériaux de récupération, essentiellement en tôles, situées en proche périphérie des centres villes. L'action publique consistait alors essentiellement à raser les quartiers et à reloger leurs occupants dans des grands ensembles de logements sociaux construits ou bien sur le même site comme pour le quartier du Morne Pichevin à Fort-de-France, le premier à avoir été concerné par une opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI) en 1977, ou bien sur des sites en périphérie des villes. Mais aujourd'hui, l'insalubrité est multiforme et un quartier peut être en son sein très hétérogène. L'insalubrité peut ainsi être groupée ou plus diffuse, urbaine ou rurale etc. Le sociologue Attila CHEYSSIAL parle de « bidon-campagne » pour désigner les îlots de maisons très précaires implantées dans les zones rurales de La Réunion¹⁵. L'insalubrité peut n'être due qu'à l'absence de réseaux ou au contraire cumuler différents handicaps liés tant au bâti qu'à l'environnement. Au sein d'un même quartier, des cabanes de tôles côtoient de plus en plus des maisons en dur et à étages... Les formes de l'insalubrité sont très variées aujourd'hui.

Pourquoi peut-on dire que les habitants des quartiers insalubres et illégaux des DOM sont des « exclus » ? Les habitants des quartiers insalubres et illégaux ne sont pas des sans logis. Certains habitent même dans des maisons salubres. Mais ils sont tous exclus du logement légal. C'est une forme de « sans », les « sans domicile légal » en quelques sortes. Les différents types d'exclusion du logement entraînent des degrés variables de précarité, que

¹⁵ *L'habitat spontané à La Réunion*, Cabinet CHEYSSIAL et AGORAH, 1993

Gisèle DAMBUYANT-WARGNY appelle des « *zones de précarité différenciées* ». Elle reprend la nomenclature de François CLANCHE qui classe les logements selon « *le type physique d'abri dans lequel vit la personne (...), le statut légal d'occupation et le degré de stabilité dans le temps de cette occupation* » (CLANCHE, 2000, cité dans DAMBUYANT-WARGNY, 2004, p. 500). Les individus qui vivent dans un abri certes précaire mais permanent se situent selon elle dans une « *zone de précarité débutée* ». Ceux dont les abris sont temporaires et instables vivent dans une « *zone de précarité engagée* », et enfin ceux qui n'ont plus du tout d'abri et vivent dans la rue sont dans une « *zone de précarité confirmée* » (DAMBUYANT-WARGNY, 2004, p. 500). Dans notre étude, les habitants des quartiers illégaux et insalubres vivent le plus souvent dans des maisons occupées de façon permanente, qui peuvent être insalubres ou non. Ils ne vivent donc pas dans le même degré de précarité que d'autres exclus du logement mais oscillent entre les deux zones de précarité « *débutée* » et « *engagée* » décrites par Gisèle DAMBUYANT-WARGNY.

Par ailleurs, les habitants de nos quartiers d'étude ne sont pas seulement exclus du logement légal et salubre, ils sont aussi pour la plupart exclus de l'emploi, en tous cas là encore de l'emploi légal. L'exclusion du monde du travail est relative car, si beaucoup d'habitants sont au chômage¹⁶, ils tirent aussi pour la plupart des revenus parallèles du travail informel. Leur insertion durable dans un quartier, le travail informel ainsi que les solidarités notamment familiales qui se mettent en place pour survivre leur permettent de continuer d'entretenir une certaine vie sociale, c'est pourquoi il ne nous semble pas que les habitants de nos quartiers d'étude puissent être considérés comme des « *désaffiliés* » au sens de Robert CASTEL. Comme le remarque Florence BOUILLON en étudiant le squat en France, « *la formation de pratiques illégales d'hébergement (...) parallèlement au travail au noir, permettent aux individus d'éviter le complet dénuement* » (BOUILLON, 2003, p.43). Mais il n'en reste pas moins que le logement et le travail au noir ainsi que les solidarités familiales ou ethniques de survie « *touchent principalement des populations en voie d'exclusion* » (LAMARQUE, 1998, p.43). En quelques sortes, même les formes de solidarité, de logement ou d'emploi qui sauvent les individus de l'isolement social les maintiennent dans l'exclusion.

L'isolement social est un symptôme supplémentaire de l'exclusion. Il est souvent démontré que les exclus voient leurs relations sociales se dégrader ou bien qu'ils coupent eux-mêmes

¹⁶ les taux de chômage sont souvent d'environ 60% dans ces quartiers, pour des taux variant entre 20 et 40% en moyenne dans les DOM

leurs relations avec famille et amis, par honte de leur situation. Pourtant, dans nos quartiers d'étude, nous n'avons généralement pas observé un affaiblissement des liens sociaux. Certains habitants sont certes isolés voire totalement désocialisés au sein de leur propre quartier, mais globalement la population entretient des réseaux de sociabilités pérennes, que ces sociabilités soient familiales, ethniques, amicales.... L'existence de liens sociaux forts au sein même des quartiers nous permet-il de dire que les habitants ne sont pas des « exclus » ? Cette question se rapproche de celle que nous venons de nous poser au sujet de l'emploi : le fait que la plupart des chômeurs de nos quartiers d'étude exercent un travail au noir ne les coupe pas totalement du monde du travail comme le sont les désaffiliés de Robert CASTEL, mais les exclut tout de même de la société « formelle ». Il en va de même pour les sociabilités : elles existent, mais ne sont-elles pas nées justement de l'exclusion ? Quand on étudie des « exclus » on cherche souvent à analyser la dégradation des sociabilités engendrée par l'exclusion. Mais *« l'étude reste à conduire en sens inverse de l'apport que peut constituer l'exclusion dans la reconstitution de solidarités (systèmes de trocs, entraide et débrouillardise, beuveries et rixes ; rassemblements sur des jeux populaires...) »* (LAMARQUE, 1998, p. 50). Notre objet n'est pas de déterminer la part des relations sociales nées de l'exclusion des individus, ni même si ces relations sociales sont en effet liées à l'exclusion. Toutefois il nous semble possible d'affirmer que les habitants des quartiers insalubres et illégaux sont aussi des « exclus » au sens des relations sociales, même s'ils entretiennent une vie sociale au sein de leur quartier. En effet, ces habitants sont le plus souvent marginalisés, stigmatisés, dès que sont franchies les frontières du quartier: ils sont « exclus » dans le sens où ils sont mis au ban du reste de la ville, à la manière des habitants des banlieues en France métropolitaine. Nous rejoignons ici le thème de la ségrégation socio-spatiale, c'est-à-dire de l'exclusion par le territoire. Serge PAUGAM en fait d'ailleurs une partie de son ouvrage de synthèse sur l'exclusion : *« la troisième partie se penche sur le problème de la ségrégation spatiale – taudis, banlieue, ghettos, cités d'urgence »* (PAUGAM, 1996, p.18).

Logement précaire, illégalité de l'occupation du sol, exclusion du travail formel, stigmatisation des quartiers par le reste de la ville.... Les habitants des quartiers d'habitat insalubre et illégal des DOM entrent bien dans la catégorie floue des « exclus ».

Pourquoi avoir choisi cette population, et pas par exemple les habitants de certaines banlieues

en France métropolitaine, ou les habitants de logements « hors-normes » tels que les caravanes, les hôtels meublés ou les squats ? En fait, il nous semblait intéressant d'étudier les relations entre les pouvoirs publics et les habitants dans le cadre d'une opération urbaine de grande ampleur, c'est-à-dire d'une opération visant à restructurer en profondeur un quartier précaire. Les banlieues métropolitaines sont elles aussi touchées par des opérations urbaines de grande ampleur, notamment dans le cadre de la politique actuelle de rénovation urbaine. Ce sont aussi des espaces « hors normes » dans le sens où ils ont été bâtis selon des procédures et des schémas urbains d'exception par rapport au reste de la ville. Mais ce ne sont pas les habitants qui les ont bâtis, au contraire, les banlieues sont l'illustration la plus marquée d'un habitat entièrement planifié par les pouvoirs publics, où les marges de liberté des habitants sur leur cadre de vie sont des plus restreintes. Les quartiers insalubres et illégaux dans les DOM sont à l'inverse organisés par les habitants, donc selon leurs valeurs, malgré les contraintes notamment financières qui s'imposent à eux. Ces quartiers constituent donc un bon laboratoire pour mettre en évidence ce qui importe vraiment, en matière de logement, pour les personnes « *exclues de l'ordre socio-économique* », pour reprendre l'expression de Jacques DONZELOT (DONZELOT, 1996).

Par ailleurs, le fait de cibler notre étude sur des quartiers qui rassemblent souvent plusieurs milliers de personnes¹⁷ nous a semblé préférable pour analyser non seulement l'action publique mais aussi les éventuelles mobilisations collectives des habitants. L'étude d'autres formes d'habitat hors normes en France métropolitaine (cabanes de fortune, regroupements de caravanes, squats...) aurait pu nous permettre, comme dans le cas des quartiers insalubres et illégaux des DOM, de recenser les désirs d'habitat des « exclus » qui ne sont pas contraints par l'offre normée de logements. On aurait pu aussi regarder si l'action publique vise dans ces cas là le retour à la norme, comme ce fut le cas pour les bidonvilles ou l'habitat ancien dans les centres villes. Cependant, ces nouvelles formes de l'habitat hors-normes d'aujourd'hui restent marginales dans la ville là où les quartiers insalubres et illégaux des DOM sont au contraire omniprésents. Les logements insalubres représentent en moyenne 10% du parc total de logements¹⁸. Par suite, l'action publique ne peut pas (ou moins) consister à ne rien faire sous prétexte que le phénomène est marginal et qu'il y a d'autres problèmes de logement à

¹⁷ voir le tableau de présentation des quartiers d'étude en annexe 1

¹⁸ Les chiffres de l'insalubrité sont peu actualisés et ne dépendent pas des mêmes critères selon les DOM. On peut toutefois estimer qu'en 1999, les logements insalubres représentaient 10% du parc des résidences principales à La Réunion (AGORAH), 12,5% en Guyane (Charte de l'Habitat), 10% en Guadeloupe et 6% en Martinique (chiffres du ministère de l'outre-mer).

traiter prioritairement. On peut penser par exemple qu'en métropole, l'investissement massif des pouvoirs publics, Etat comme collectivités locales, pour résoudre le « problème » des banlieues limite voire annule leurs investissements pour résoudre d'autres problèmes, notamment ceux des SDF ou des « nouveaux bidonvilles ». L'omniprésence des quartiers insalubres et illégaux dans les paysages urbains des DOM facilite l'observation des actions publiques menées. Ensuite, les formes d'habitat hors-normes évoquées pour la France métropolitaine ne rassemblent au mieux que quelques dizaines de familles, là où les quartiers spontanés des DOM peuvent compter plusieurs milliers d'habitants. Il nous a donc semblé que l'étude des éventuelles mobilisations collectives des habitants face à l'action publique était plus significative dans ces vastes quartiers que dans de petits agglomérats de logements isolés.

En résumé, pour étudier l'impact des exclus sur l'action publique et notamment sur la mise en oeuvre du droit au logement, il était nécessaire d'identifier un terrain où les « exclus » soient rassemblés et où ils aient des choses à défendre. C'est le cas des quartiers insalubres et illégaux des DOM.

En outre, ces quartiers – et les DOM de façon plus générale - sont très peu étudiés par la recherche dans les domaines de l'urbanisme et de la sociologie. Comme le constatait en 1990 la sociologue-urbaniste Anne HUBLIN, en introduction de son rapport de recherche « Habitats spontanés dans la Caraïbe française », « *seuls quelques laboratoires universitaires travaillent en France sur l'aire culturelle caribéenne* » (HUBLIN, 1990, p. 8). Les travaux d'étudiants (mémoires, thèses...) reprennent aussi le même constat. « *La bibliographie sur la résorption de l'habitat insalubre en Guyane, ou plus largement en Outre-mer, est des plus restreintes* », dira par exemple Marie-Claude NAISSO en introduction de son mémoire de maîtrise de géographie (NAISSO, 2001, p. 7). Nous avons toutefois identifié une période assez riche en recherches sur l'habitat dans les DOM : le début des années 90. Une réflexion globale sur le logement a été initiée, notamment portée par les services de l'Etat (DDE), se traduisant par l'organisation de colloques tels que le forum-débat « ville, habitat, aménagement » qui s'est tenu à La Réunion du 8 avril au 14 décembre 1993 ou encore les cinquièmes rencontres de géographie tropicale à Rouen en septembre 1994, intitulées *Pauvreté et crises dans le monde tropical*. Des ouvrages ou des revues entièrement consacrés aux DOM sont également parus dans les mêmes années : le rapport de recherche commandé

par le Ministère de l'Équipement à Anne HUBLIN en 1990 (HUBLIN, 1990), un numéro spécial des Cahiers de l'Habitat en 1992 ou encore un ouvrage de synthèse de la collection « Repères » intitulé « *Les DOM-TOM* » en 1994 (BELORGEY et BERTRAND, 1994). Parallèlement aux divers colloques et ouvrages spécialisés, on constate aussi que le début des années 90 est la période la plus riche (ou disons la moins pauvre) en matière d'évaluation des politiques de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM avec le rapport du Cabinet Saville en 1993 : *Evaluation de la politique de RHI en Martinique*, et le rapport des Ministères des affaires sociales, de l'intérieur et de l'équipement en 1994 : *Rapport sur le foncier, la résorption de l'habitat insalubre et le logement social dans les DOM et à Mayotte*. Enfin, c'est aussi au début des années 90 qu'ont été publiés, par des universitaires locaux, des travaux de référence sur l'habitat dans les DOM: les travaux issus des thèses de doctorat de Serge LETCHIMY (désormais maire de Fort-de-France) ou de Michel WATIN (désormais professeur à l'université de La Réunion), ou encore les travaux de l'anthropologue Eliane WOLFF à La Réunion (LETCHIMY, 1992 ; WATIN, 1991 ; WOLFF, 1991). En y ajoutant la thèse en anthropologie d'Albert FLAGIE sur le bidonville de Boissard en Guadeloupe, soutenue en 1982 (FLAGIE, 1982), et la thèse en sciences de l'éducation de Léon Attila CHEYSSIAL sur l'habitat spontané à La Réunion, soutenue en 2002 (CHEYSSIAL, 2002), on peut dire que l'état des lieux des travaux en urbanisme, sociologie ou anthropologie sur l'habitat dans les DOM est bouclé. S'agissant des rapports ministériels ou des articles sur les DOM dans des revues d'urbanisme ou de sociologie, il en existe bien sûr en dehors de cette période du début des années 90 mais ils sont beaucoup plus épars, comme le montre notre bibliographie.

Il est donc apparu d'autant plus intéressant de choisir les quartiers insalubres et illégaux des DOM comme terrain d'étude qu'ils sont très peu étudiés.

Notons toutefois que, s'agissant des Antilles et de la Guyane, il aurait été possible de s'appuyer sur des travaux universitaires menés sur les autres îles de la Caraïbe. La recherche anglo-saxonne semble plus riche que la recherche française sur ces territoires, comme le remarque Anne HUBLIN en introduction de ses travaux : « *à l'inverse, les chercheurs canadiens, ainsi que les chercheurs américains et anglais font une part tout à fait spécifique aux « études caribéennes » dans leurs programmes de recherche* » (HUBLIN, p.8). Nous avons plutôt fait le choix de nous appuyer, pour contrebalancer la pauvreté de la recherche

française sur les DOM, sur des travaux effectués par des anthropologues, sociologues, économistes ou urbanistes français sur l'habitat précaire en France métropolitaine ou dans les pays en voie de développement. Ont ainsi constitué une partie de notre bibliographie les ouvrages sur les bidonvilles qui ont existé en métropole (notamment ceux de Colette PETONNET), ou ailleurs, notamment sur les favelas de Rio de Janeiro au Brésil, dans la continuité de nos travaux de DEA. Plus généralement, nous nous sommes appuyés sur les ouvrages traitant des problèmes du mal-logement en France et de l'action publique pour y remédier (notamment BALLAIN et MAUREL, 2002 ; LEVY-VROELANT, 2000 ; MASSIAH et TRIBILLON, 2000 ; ou encore les rapports du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées). La recherche sur les problèmes de logement dans les banlieues a aussi permis d'éclairer les problèmes rencontrés dans nos quartiers d'étude (par exemple LELEVRIER, 2004 ; BAUDIN et GENESTIER, 2002). Enfin, pour analyser les relations spécifiques entre les habitants et les pouvoirs publics, nous nous sommes appuyés sur les travaux traitant de la « nouvelle pauvreté » en France (notamment ROSANVALON, 1995 ; CASTEL, 1995 ; PAUGAM, 1991, 1993 et 1996) et de la démocratie participative.

Une fois acté le principe d'étudier les quartiers insalubres et illégaux des DOM, symptomatiques de la complexité de mettre en œuvre le droit au logement en France pour des populations « hors normes », comment s'est opéré le choix des départements, des villes puis des quartiers d'étude ? Dans les quatre DOM, les logiques de formation des quartiers spontanés sont très schématiquement les mêmes : les populations les plus démunies ont été poussées à construire elles-mêmes leur logement, faute d'une offre légale suffisante et accessible dans le reste de la ville. Les outils de la politique du logement (produits logements, aides de l'Etat, législations) ainsi que les outils de lutte contre l'insalubrité sont spécifiques aux DOM mais ce sont les mêmes dans les quatre DOM. Par contre, les premières recherches sur la RHI, avant de me rendre sur le terrain, ont fait apparaître que les méthodes de l'action publique et l'évolution des situations d'insalubrité étaient sensiblement différentes dans ces territoires. Une approche inter DOM permet donc d'analyser les politiques publiques dans le cadre d'une spécificité globale de l'outre-mer tout en évitant la généralisation abusive qui aurait pu résulter de l'analyse d'une action publique « à la réunionnaise » ou « à la martiniquaise ». Chaque DOM est en effet marqué par un héritage politique et social et par des évolutions sociétales qui lui sont propres, alors même que « les DOM » sont souvent considérés comme une entité un peu trop homogène quand on les regarde de Paris. « *Si l'unité*

du vocable « outre-mer » révèle qu'au delà de la condition géographique d'être – par de longues distances de mer- séparés de la France continentale, il y a des facteurs communs, ceux-ci ne sauraient distinguer la singularité de chaque situation » estiment Gérard BELORGEY et Geneviève BERTRAND, en introduction de leur ouvrage sur les facteurs communs et les singularités des départements et des territoires d'outre-mer (BELORGEY et BERTRAND, 1994, p.3). L'éloignement semble en effet incliner à considérer que les DOM sont très semblables alors qu'il paraîtrait incongru de considérer par exemple que la Région PACA, la Bretagne, l'Alsace ou la Creuse sont des régions qui se ressemblent.

Une seconde question méthodologique s'est ensuite imposée. Fallait-il s'engager dans une étude équilibrée des quatre DOM ou privilégier des départements, voire des quartiers ? Jusqu'à quelle échelle était possible de zoomer ? Les acteurs publics impliqués dans la RHI sont relativement peu nombreux dans chaque DOM : schématiquement, il était possible de distinguer une douzaine d'organismes prioritairement impliqués par département (les services de l'Etat, une ou deux collectivités à sélectionner, les agences d'urbanisme et bureaux d'études, les opérateurs). Parallèlement, l'hypothèse d'un contact même sommaire avec les populations concernées par la RHI impliquait de prévoir un temps d'enquête supplémentaire conséquent. Sans chercher à réaliser une étude sociologique voire ethnologique des populations de certains quartiers dits « insalubres », il semblait par contre indispensable de pouvoir disposer d'une lecture simple, mais appuyée sur des enquêtes de terrain (de première ou de seconde main selon les sources disponibles), des quartiers sur lesquels allait être analysée l'action des pouvoirs publics. Les premières missions de terrain ont confirmé cette nécessité : il est en effet rapidement apparu que les pouvoirs publics agissaient sur des quartiers fortement méconnus et très peu pénétrés, y compris parfois par eux-mêmes. Peu à peu, la divergence des systèmes de valeurs des pouvoirs publics d'une part, des habitants d'autre part, allait même apparaître comme une des clés principales de l'analyse des politiques menées en termes de lutte contre l'insalubrité et de résorption de la crise du logement plus généralement. Pour procéder à des visites de quartiers étayées d'entretiens formalisés avec certains habitants, j'ai donc choisi de privilégier deux départements sur les quatre étudiés, et, au sein de ces départements, deux ou trois quartiers d'étude.

Parmi les spécificités de la lutte contre l'insalubrité dans les différents DOM, il est apparu que les problèmes de mise en œuvre d'opérations de RHI semblaient les plus accrus en Martinique

et en Guyane. Ce premier constat, qui allait s'avérer plus nuancé par la suite, résulte très simplement des évaluations menées par l'Etat en matière de lancement d'opérations de RHI et, par conséquent, de consommation des financements attribués. Il s'avère en effet qu'entre 1990 et 2000, 80 opérations ont été lancées à La Réunion et 46 en Guadeloupe. De l'autre côté, en Martinique et en Guyane, les opérations de RHI peinent à voir le jour. Par exemple, sur 7 quartiers considérés comme prioritaires à Cayenne, seuls deux s'engagent dans des opérations de RHI qui n'ont toutefois toujours pas démarré à ce jour. En Martinique, la pratique de la RHI est la plus ancienne, la première opération ayant été lancée en 1977. Malgré cela, la RHI connaît d'importants blocages aujourd'hui. Une note de la DDE de 2002 indique que sur les 18 opérations RHI en cours et les 8 opérations en projet à cette date, toutes sont bloquées pour des raisons diverses, et que par ailleurs aucune nouvelle opération n'a été lancée depuis 1999. C'est ainsi que la Guyane et la Martinique ont été les deux départements d'étude privilégiés. Ils ont chacun fait l'objet de deux mois de mission de terrain. La Guadeloupe et La Réunion ont quant à eux fait l'objet d'une seule mission de terrain, de trois semaines et d'un mois respectivement. Ces deux départements étaient en outre les territoires sur lesquels les sources étaient les plus nombreuses : ouvrages anthropologiques, études techniques, universitaires ayant déjà travaillé sur l'habitat précaire. J'ai donc choisi d'y limiter les rencontres avec les habitants et les visites de quartier pour pouvoir rencontrer de plus nombreux acteurs institutionnels ou les universitaires ayant déjà travaillé sur la problématique de l'habitat précaire. Pour autant, deux ou trois quartiers y ont également été privilégiés pour circonscrire les recherches et les questions lors des entretiens avec les pouvoirs publics. Deux ou trois quartiers d'étude ont ainsi été sélectionnés par DOM, en fonction de leur importance symbolique dans la problématique de la RHI dans des différents DOM et des calendriers des RHI en cours¹⁹.

Les hypothèses et les questions posées par le travail de recherche :

Nous faisons quatre hypothèses pour répondre à la question du rôle des « exclus » du logement formel dans la construction de l'action publique. D'abord, nous faisons l'hypothèse que les habitants des quartiers insalubres et illégaux ont construit leur logement et leur quartier selon leur propre système de valeurs sur l'habitat, et que ce système de valeurs est

¹⁹ pour une présentation synthétique des quartiers choisis, voir l'annexe 1.

commun à tous les quartiers étudiés. Pourquoi estimer a priori que ce système de valeurs existe? Qu'il s'agisse des lotissements défectueux des années 20 puis des bidonvilles des années 50 et 60, *« des travaux convergents montrent que les quartiers libres français ont constitué – au plan de l'économie des formes urbaines, des réseaux de solidarité, de l'économie de vie de leurs habitants et des conditions matérielles et culturelles d'insertion des immigrés – leur propre système de valeurs, ainsi qu'un patrimoine non dénué d'aménités : la propreté, l'embellissement, la fête, y ont aussi leurs droits »* (GOURDON, 2001, p.62). Les quartiers insalubres et illégaux des DOM constituant aussi une forme de « quartier libre », nous sommes partis du principe qu'ils avaient eux aussi leur propre système de valeurs sur l'habitat. La seconde hypothèse, miroir de la première, est que l'action publique d'aménagement des quartiers défavorisés se fonde sur une autre vision commune de l'habitat et de la ville, le système de valeurs des pouvoirs publics. En effet, nos premières investigations de terrains et nos premières lectures tendaient à faire apparaître un discours et des actions quasi uniques sur les quartiers insalubres et illégaux des DOM. Nous faisons donc l'hypothèse qu'il existe un « référentiel » commun dans les politiques publiques développées dans les quartiers insalubres et illégaux. La notion de référentiel a été développée par Pierre MILLER, selon lequel *« la définition d'une politique publique repose sur une représentation de la réalité qui constitue le référentiel de cette politique »*, et pas seulement des jeux d'acteurs. (MULLER, in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004, p.370). Selon Pierre MULLER, le référentiel articule quatre niveaux de perception du monde : les valeurs, les normes, les algorithmes et les images. *« Les valeurs sont les représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter », « les normes définissent les écarts entre le réel perçu et le réel souhaité. Elles définissent des principes d'action plus que des valeurs »*. Les algorithmes quant à eux mettent en évidence les implications : si... alors..., et enfin les images *« font sens immédiatement sans passer par un long détour discursif »* (MULLER, in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004, p.372). Cependant, il est fréquent que les différents groupes d'acteurs concernés par un « problème public » entretiennent des visions différentes de ce problème, et des solutions pour y remédier. Ainsi, même si une politique publique se fonde sur un certain référentiel, il est fréquent que ce référentiel résulte de compromis entre les visions des différents groupes d'acteurs, ou bien qu'il résulte du pouvoir d'un des groupes à imposer sa propre vision des choses. Nous pourrions donc nous demander, dans notre recherche, comment se construit le système de

valeurs des pouvoirs publics : est-il partagé par tous les groupes d'acteurs ? Certains acteurs imposent-ils leur propre vision ?

La troisième hypothèse que nous faisons est que l'action publique vise à normaliser les quartiers insalubres et illégaux, en leur appliquant le système de valeurs des pouvoirs publics. Les recherches déjà menées sur l'action publique face au logement « hors-normes » en France métropolitaine (des bidonvilles des années 60 aux logements précaires d'aujourd'hui) a en effet plutôt tendance à montrer que la volonté des pouvoirs publics est celle d'un retour à la norme, comme nous l'avons montré plus haut. Mais l'action publique dans les quartiers insalubres et illégaux est-elle comparable aux actions de lutte contre les bidonvilles en France métropolitaine ? Est-elle comparable à la politique de la ville dans les banlieues ? Ou bien constitue-t-elle une forme d'action publique tout à fait spécifique ? Si elle s'avère spécifique, répond-elle également aux objectifs de normalisation ? Enfin, notre dernière hypothèse est que la participation des habitants à la définition de l'action publique et, plus en aval, à l'élaboration des projets, n'est pas spontanément organisée par les institutions, malgré l'avènement du thème de la démocratie locale dans les discours et dans les nouvelles législations.

A partir de ces hypothèses, que nous allons éprouver dans notre travail de recherche, nous pouvons nous demander si un compromis peut s'opérer entre les deux systèmes de valeurs des habitants d'une part et des pouvoirs publics d'autre part. En d'autres mots : la normalisation a priori recherchée par les pouvoirs publics peut-elle être « limitée » par l'acceptation même partielle d'un système de valeurs différent ? Si un compromis s'opère, quels en ont été les événements déclencheurs, et comment cela prend-il forme concrètement ? Cette question nous renvoie à la question plus large de l'adaptation des politiques urbaines aux contextes locaux et notamment à ses « usagers ». A la question de la fabrication partenariale de la ville. Les exclus peuvent-ils créer une régulation de l'action publique ?

Plan de la thèse et matériaux utilisés:

Pour analyser le rôle que peuvent jouer les habitants dans la fabrication de l'action publique de lutte contre l'insalubrité, la thèse se compose des trois parties suivantes. La première vise à

mettre en évidence le système de valeurs sur l'habitat des habitants des quartiers insalubres et illégaux . Pour cela, nous analyserons d'abord l'histoire de la formation de ces quartiers : pourquoi certains habitants ont-ils été amenés à construire eux-mêmes leur logement sur des terrains dont ils n'étaient pas propriétaires ? Puis, nous nous demanderons quels principes ont conduits la fabrication des logements et, plus largement, des quartiers. Bien que vivant dans des conditions souvent difficiles, liées à l'illégalité de l'occupation du sol, à l'insalubrité des maisons et à la faiblesse de leurs ressources financières, les habitants ont-ils des choses à défendre ? Peut-on identifier un « référentiel » commun aux différents quartiers étudiés, qui permette de définir un système de valeurs sur l'habitat ?

Face à cet habitat « hors-normes », nous étudierons dans une seconde partie la réaction des pouvoirs publics. Comment définissent-ils les « problèmes » de ces quartiers ? Les façons de définir ces problèmes peuvent-elles nous renseigner sur les valeurs sur l'habitat et sur la ville qui importent aux yeux des pouvoirs publics ? Nous verrons ensuite les interventions qu'ils mettent en place ou non face à ces « problèmes » : tolèrent-ils cet habitat illégal et insalubre ? Mettent-ils au contraire en œuvre des outils pour résorber les problèmes qu'ils identifient ? Sur quels principes se fondent ces outils ? C'est dans cette seconde partie que nous pourrions éprouver notre hypothèse de normalisation des espaces urbains par les actions de résorption de l'habitat insalubre. Peut-on identifier une volonté, explicite ou implicite, de retour à la norme ? Si oui, comment se traduit-elle concrètement dans les opérations mises en œuvre ? Quels sont les effets de la normalisation si elle existe ?

Enfin, c'est dans la troisième partie de la thèse que nous analyserons les réactions des habitants face à l'action publique. Se sentent-ils mis en danger par l'action publique menée ? Est-elle adaptée à leurs besoins ? Se voient-ils contraints de défendre leurs propres valeurs de l'habitat ou sont-elles d'emblée reconnues et prises en compte par les pouvoirs publics ? Comment ces derniers entendent-ils répondre à « l'impératif » de la démocratie participative ? Comment les habitants eux-mêmes considèrent-ils la démocratie participative ? Veulent-ils participer, et si oui au nom de quels principes ? Avant d'entamer la rédaction de la thèse, il nous apparaissait que la majeure partie des opérations étudiées aboutissaient à normaliser l'espace et les pratiques sociales au sein des quartiers insalubres et illégaux, et que cette normalisation n'était pas choisie mais subie par les habitants, qui n'étaient que les témoins passifs d'une action publique autoritaire et inadaptée. Pourtant, l'analyse plus approfondie des

bilans d'opérations mais aussi des entretiens menés auprès des acteurs institutionnels et auprès des habitants a fait apparaître de nombreuses « failles » dans la normalisation. Finalement, les interventions publiques, bien que souvent lancées sans concertation avec les habitants, s'avéraient tenir compte d'un certain nombre de revendications exprimées de diverses façons par les habitants. Surtout, la prise de recul par rapport à notre terrain d'étude, notamment grâce à la lecture des travaux de recherche menés sur des terrains similaires en métropole (similaires en tant que terrains d'habitat « hors-normes » sur lesquels la puissance publique élabore des stratégies d'intervention) a mis en évidence le fait que les habitants de notre terrain d'étude étaient non seulement capables de mobilisations collectives mais encore que ces mobilisations pouvaient avoir un impact non négligeable sur l'action publique. La plupart des recherches soulignent au contraire les difficultés de mobilisation collective des exclus ou, quand bien même des mobilisations ont lieu, le faible impact sur les politiques publiques. C'est ce constat qui nous a poussé à caractériser l'impact des habitants, catégorie « d'exclus » particulière, sur l'action publique menée et, si impact il y avait, à chercher les raisons qui pouvaient expliquer les réussites, même relatives. C'est dans la troisième partie de la thèse que nous allons analyser les modalités de la participation des habitants à la construction de l'action publique. Les « exclus » seraient-ils en mesure de devenir eux-mêmes des éléments « régulateurs » de l'action publique ?

Pour répondre à ces questions, nous nous sommes appuyés sur des entretiens menés tant auprès des habitants, notamment ceux qui étaient porteurs de la mémoire des quartiers, pour tenter de dégager l'historique de la fabrication du système urbain observé, qu'auprès des acteurs institutionnels et des universitaires des DOM travaillant dans le domaine de l'habitat lorsque cela a été possible²⁰. Nous avons complété ces entretiens par la lecture des documents techniques ou d'étude relatifs à l'habitat dans les DOM et plus particulièrement à la résorption de l'habitat insalubre. Enfin, nous avons également effectué des visites de terrain au sein des quartiers insalubres et illégaux, permettant notamment d'analyser leur structuration urbaine actuelle²¹.

²⁰ la liste exhaustive des entretiens réalisés est jointe en annexe 3.

²¹ L'analyse des matériaux utilisés est jointe en annexe 2.

Première partie

Les quartiers d’habitat insalubre et illégal dans les DOM

Les quartiers que nous analyserons dans cette partie sont les quartiers d’habitat insalubre et illégal dans les quatre DOM, tel que nous les avons définis en introduction. Au lieu de commencer notre analyse par la description de ces quartiers à travers leurs dysfonctionnements, ce qui est le cas dans la plupart des études de diagnostics réalisées par les pouvoirs publics sur ces quartiers lorsqu’ils envisagent d’y mener une action publique, nous commencerons par étudier pourquoi et comment ces quartiers d’habitat insalubre et illégal se sont formés. Puis, nous entrerons à l’intérieur de ces quartiers pour décrire leur organisation urbaine et sociale. C’est dans ce second chapitre que nous mettrons aussi en évidence quels problèmes ces quartiers rencontrent, en termes urbanistiques, d’hygiène et sociaux. Nous verrons également qui sont les habitants de ces quartiers et en quoi leurs situations financières, familiales ou sociales peuvent parfois renforcer leur exclusion. Enfin, à partir de l’analyse de la genèse et de l’évolution interne de ces quartiers, nous identifierons à quelles fonctions sociales ils peuvent répondre pour leurs habitants. C’est ce que nous appelons les « valeurs de l’habitat ».

Aborder les choses dans cet ordre permettra de replacer les quartiers et leurs habitants dans une histoire et dans une trajectoire sociale, au lieu de les observer à une date *t* donnée. En effet, nous prenons comme hypothèse que regarder une situation hors normes à une date figée entraîne une sur valorisation des problèmes aux yeux de l'observateur. Celui-ci aura tendance à ne voir que ce qui ne va pas ou ce qui fait défaut. A contrario, retracer l'histoire d'un quartier et de ses habitants ne permet-il pas d'identifier les progrès déjà réalisés et le sens de la trajectoire résidentielle des individus, que celle-ci soit ascendante ou descendante? Nous suivons là le premier principe de la « Déclaration de Salvador », élaborée par des professionnels de l'aménagement urbain et de l'habitat à l'échelle internationale, suite à des débats tenus à Caracas en 1991 puis à Salvador en 1993 sur le thème du rôle des habitants dans les politiques du logement, que ce soit dans les grandes villes des pays en voie de développement ou dans les banlieues françaises. Le premier principe de la déclaration est le suivant : *"Reconnaître les habitants, c'est reconnaître leur histoire et leur culture, leurs formes d'organisation, reconnaître la valeur du quartier et de sa forme spatiale et son inscription dans le long terme"* (cité par PERQ, 1994. p. 22). Pascal PERQ, qui commente dans son ouvrage la déclaration de Salvador en posant le regard sur le cas particulier des banlieues françaises, postule en effet : *"règle d'or de toute politique de lutte contre l'exclusion: partir de ce que les gens ont, et non de ce qu'ils n'ont pas"* (PERQ, 1994, p. 21).

L'ordre choisi dans ce chapitre permettra aussi d'observer les quartiers sous l'angle des fonctions sociales du cadre habité au lieu de les observer d'abord par leur qualification matérielle. En effet, comme l'a montré l'architecte anglais John TURNER dans les années 70, l'administration fait du logement un produit et non une valeur : elle ne s'intéresse qu'à ses caractéristiques matérielles. Par suite, elle fait de l'individu un consommateur apathique de ces produits qu'il n'a aucunement participé à produire. Une inadaptation peut alors exister entre l'offre et la demande de logement car *« des catégories de produits institutionnellement conçues sont offertes à des catégories de consommateurs institutionnellement définies »* (TURNER, 1979, p.48). Or John TURNER, en observant la vie des gens dans les bidonvilles du Tiers-monde et notamment au Pérou où il a travaillé 8 ans, conclue que ce qui est important ce n'est pas tant ce que le logement *est*, mais ce qu'il *fait* dans la vie des gens. Il estime que ce constat n'est d'ailleurs pas propre aux bidonvilles du Tiers-monde, mais qu'il est généralisable aux pays développés et notamment à la Grande-Bretagne où il appliquera ses théories. Analyser les fonctions que le logement remplit pour les habitants des quartiers

insalubre et illégal des DOM ne permet-il pas d'envisager autrement les « problèmes » de cet habitat ? Une chose n'est en effet problématique que relativement à une autre : ce qui est un problème pour un individu peut être une solution pour un autre individu, tout dépend des références prises. Ainsi, si certaines caractéristiques des logements des quartiers insalubres et illégaux peuvent poser problème aux pouvoirs publics, comme l'illégalité de l'occupation du sol par exemple, d'autres caractéristiques peuvent être des solutions pour les occupants de ces logements. Nous tenterons de définir le « système de valeurs sur l'habitat » des habitants des quartiers insalubres et illégaux.

Chapitre 1. Genèse et évolution des quartiers d'habitat insalubre et illégal dans les DOM

L'urbanisation des pays du Tiers-monde mais aussi celle de l'Europe a fait naître un paysage urbain dualisé, juxtaposant les centres historiques anciens et les quartiers neufs érigés par les pouvoirs publics d'une part, et les faubourgs ou les bidonvilles résultant de l'implantation spontanée des exclus du logement d'autre part. Or comme l'ont montré de nombreux auteurs, cette dualisation fait partie intégrante des sociétés du Nord comme du Sud : elle n'est pas anormale, elle n'intervient que parce que le système fonctionne comme prévu. Platon déjà considérait que *« en fait, toute cité, même petite, est indéniablement divisée en deux, d'un côté la cité des pauvres, de l'autre celle des riches »*²². Friedrich ENGELS fut un des premiers observateurs de la question du logement dans les sociétés industrialisées. Il défend la théorie selon laquelle l'exclusion des pauvres du marché du logement n'est pas conjoncturelle mais structurelle, parce que selon lui cette structure est celle du capitalisme. Il estime donc que la crise du logement à Londres en 1897, date à laquelle il écrit *La question du logement*, n'est pas spécifique à son temps comme le disent les médias – et comme le disent les médias français aujourd'hui – mais que *« toutes les classes opprimées de tous les temps en ont été à peu près également touchées. »* (ENGELS, 1969, p. 25). Afflux massif de travailleurs en ville, spéculation sur les loyers et sur le foncier, *« dans une telle société, la crise du logement n'est pas un hasard c'est une institution nécessaire »* pour le maintien de l'ordre social imposé par le capitalisme (ENGELS, 1969, p.56). Aujourd'hui, alors que les politiques du logement se sont organisées et que les villes sont bâties, des auteurs contemporains montrent aussi comment le marché du logement exclut de fait les populations les plus démunies. Par exemple, la disparition de l'habitat social de fait en France: les garnis et les meublés, la rénovation de l'habitat ancien dans les centres villes, a remplacé des formes de mal logement par d'autres et l'exclusion des pauvres perdure (MASSIAH et TRIBILLON, 2000 ; COING, 1966). Il en est de même aux Etats-Unis, où *« le phénomène SDF existe, non pas parce que quelque chose ne va pas dans le système de logement, mais au contraire parce que le système fonctionne comme prévu. »* (MARCUSE, 1990, p. 56).

Dans ce premier chapitre, nous allons étudier comment et pourquoi les villes des DOM sont elles aussi duales, donc replacer les quartiers d'habitat insalubre et illégal des DOM dans une histoire. Cette histoire est marquée par l'héritage de l'esclavage et du colonialisme puis par celui de la départementalisation, survenue en 1946. Elle est aussi marquée par les logiques résidentielles des individus qui ont été ou sont toujours exclus de la ville « formelle ». Comment et pourquoi ces quartiers se sont-ils formés ? Puis comment ont-ils évolué ? Les mécanismes de genèse et d'évolution de ces quartiers nous permettent-ils d'en savoir plus sur le caractère durable ou au contraire temporaire de cette forme de mal logement dans les DOM ?

1.1. L'urbanisation des DOM et l'exclusion des plus pauvres

1.1.1. Une explosion urbaine marquée par un héritage historique lourd et une géographie contraignante:

L'urbanisation des DOM est récente. En quoi leur basculement dans l'urbain porte-il les traces de l'héritage historique ? La géographie est aussi une particularité des DOM par rapport aux départements métropolitains : quels sont les impacts de la géographie sur les formes du développement urbain ?

1.1.1.1. L'héritage de l'esclavage et du colonialisme sur l'urbanisation des territoires :

Les quatre DOM sont, d'une part, d'anciennes colonies française et, d'autre part, d'anciennes terres d'esclavage. Cet héritage historique a façonné le développement urbain et social des territoires.

Les premiers grands pôles urbains de la Martinique (Saint-Pierre, puis Fort-de-France après l'éradication de la ville de Saint-Pierre par l'éruption de la Montagne Pelée en 1902), de la Guadeloupe (Pointe-à-Pitre), de la Guyane (Cayenne) ou encore de La Réunion (Saint-Paul, puis Saint-Denis) ont été formés par la colonisation française au 17^{ème} siècle pour assurer une double fonction commerciale et militaire. Très quadrillés et très réguliers, ils s'organisent autour d'un port, d'un fort militaire ou de remparts munis de canons, ainsi que d'une place

²² Platon, *La République*, Livre IV. Cité par Manfred Max BERGMAN in « Pauvreté, exclusion et territoires dans les sociétés modernes », Les infortunes de l'espace, *Les Annales de la recherche urbaine* n°93, mars 2003.

d'armes rectangulaire, comme la Savane à Fort-de-France, la Place des Palmistes à Cayenne. L'urbanisme colonial créé, outre la forme spécifique des villes à damiers, une relation particulière au foncier. En effet, c'est un « *urbanisme à l'état pur puisqu'il peut développer ses vertus sans avoir à composer avec l'histoire, la propriété et le populaire. Pour une raison très simple : la colonisation, par décret, nie l'histoire indigène, refuse de conforter juridiquement la propriété des occupants des sites à urbaniser, et enfin l'installation de la structure urbaine (viaire et parcellaire) précède le peuplement.* » (TRIBILLON, 2002, p.79).

L'esclavage quant à lui a organisé l'arrière-pays des villes autour du système de la plantation : la culture de la canne à sucre a formé de très vastes domaines fonciers agricoles, composés de l'habitation du maître, des cases des esclaves et des champs cultivés. La Réunion et la Guyane se démarquent pourtant des Antilles sur ce point. A La Réunion, les colons blancs se sont vus attribués à leur arrivée, en échange de leur mise en valeur, des terres dites « en lanière » qui partaient du sommet de l'île et s'étendaient jusqu'à la mer. Quant à la Guyane, les esclaves y ont été beaucoup moins nombreux et les terres se sont montrées beaucoup plus difficilement cultivables : entre la forêt et les terres littorales marécageuses, la mise en valeur agricole a toujours été problématique. Et en Guyane, il y a de l'or... Entre 1855 et 1945, l'espace colonial s'est donc étendu vers le Sud, poussé par la ruée vers l'or, autour des grands fleuves qui pénétraient dans la forêt, délaissant ainsi les terres littorales. Puis, l'abolition de l'esclavage en 1848 entraîne une migration des affranchis qui transforme les villes et les campagnes coloniales, particulièrement aux Antilles. L'anthropologue guadeloupéen Albert FLAGIE raconte le passage de l'emprisonnement dans la plantation à la découverte de la géographie de l'île : la population esclave « *n'a aucune réalité du pays, et ensuite elle n'a aucune approche de la propriété, par définition. Elle devient libre à partir de 1848, et la première chose qu'elle fait, c'est de partir découvrir le pays. (...) Si les gens se promenaient ainsi dans l'île, et à l'époque d'ailleurs les historiens ne sont pas beaucoup intéressés à cela, c'était pour éprouver leur liberté, mais surtout pour faire l'acquisition de la géographie* »²³. En Martinique, de nombreux affranchis gagnent Saint-Pierre, ancienne capitale, puis Fort-de-France après le drame de la Montagne Pelée. Ils s'implantent alors dans les espaces périphériques les plus proches des lieux d'emploi : souvent les mornes²⁴ qui ceignent les centres villes. Les quartiers de Texaco ou de Sainte-Thérèse à Fort-de-France sont nés de ces

²³ Entretien 38 A.

²⁴ mot synonyme de colline.

mouvements, comme le retrace l'auteur martiniquais Patrick CHAMOISEAU (CHAMOISEAU, 1992).

Mais ce sont réellement les années 50 qui vont faire basculer la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion dans l'urbain. La départementalisation en 1946 et les crises agricoles des années 50 et 60 ont en effet entraîné un exode rural massif et une explosion urbaine sans précédent. Les populations se sont rapprochées du littoral et des villes, accentuant la macrocéphalie de la Martinique où l'agglomération de Fort-de-France accueille près de 40% de la population totale de l'île²⁵, et de la Guadeloupe où Pointe-À-Pitre et ses environs directs rassemblent 31% des habitants du département²⁶. Les pôles urbains n'étaient pas préparés à cet afflux de population. Les centres historiques très exigus de Fort-de-France et Pointe-À-Pitre par exemple étaient entourés de vastes zones marécageuses ou de collines non aménagées. Les plus démunis se sont vus contraints, à la manière des affranchis peu après l'abolition de l'esclavage, d'envahir ces espaces qui formaient la première couronne des villes. Les bidonvilles entourant le centre historique de la commune du Port à La Réunion, comme Say Piscine, sont nés de cette époque, tout comme les bidonvilles de Trénelle, du Morne Pichevin ou de Volga-Plage²⁷ autour du centre de Fort-de-France. Les premières grandes opérations de logements sociaux datent aussi des années 60 et 70, comme la Cité Dillon ou la Batelière à Fort-de-France, ou la Cité du Chaudron à Saint-Denis.

L'histoire du peuplement et de l'urbanisation de la Guyane se démarque radicalement de celle des trois autres DOM. Tout d'abord, au début du 17^{ème} siècle lorsque la Guyane est colonisée, le territoire comptait environ 30 000 amérindiens (MAM LAM FOUCK, 2002²⁸), les habitants d'origine, qui vivent encore sur le territoire aujourd'hui (ils sont estimés à 4500 habitants en 1999) alors que ce n'est plus le cas des peuples indigènes des Antilles qui furent décimés. Quant à la Réunion, elle n'était pas du tout habitée avant sa colonisation. La Guyane est donc aujourd'hui le seul DOM où coexistent le droit commun français, et un droit coutumier régissant la société amérindienne. Par exemple chez les amérindiens, il n'y a pas

²⁵ L'agglomération, formée des trois communes de Fort-de-France, Le Lamentin et Schoelcher, comptait 148 812 habitants lors du recensement INSEE de 1999 pour 381 325 habitants en Martinique.

²⁶ L'agglomération formée des trois communes de Pointe-À-Pitre, du Gosier des Abymes et de Baie-Mahault compte 132 471 habitants au recensement de 1999 pour 422 222 habitants en Guadeloupe.

²⁷ Trénelle et Volga Plage sont toujours des quartiers informels. Ils font partie de nos quartiers d'étude (voir annexe 6). Quant au Morne Pichevin, le bidonville a été entièrement rasé dans les années 70 et des tours HLM ont été construites sur le site.

²⁸ Pierre et Françoise Grenand, *Les Amérindiens de Guyane française aujourd'hui, éléments de compréhension*, Société des Américanistes, 1979, cité par Serge Mam Lam Fouck., 2002, p. 20.

d'appropriation privative de la terre, qui est considérée comme un bien commun à la tribu. Ensuite, l'organisation du territoire guyanais par la France coloniale s'est avérée beaucoup plus laborieuse que celle des Antilles ou de La Réunion. En effet, le développement colonial s'est toujours heurté à la question du peuplement. Les colons français envoyés en Guyane sont quasiment tous morts de maladie, les esclaves africains étaient prioritairement orientés vers les Antilles, la main d'œuvre indienne appelée après l'abolition de l'esclavage en 1848 mourut à cause des mauvaises conditions de travail... En 1850, deux ans après l'abolition de l'esclavage, Napoléon Bonaparte imagine une stratégie nouvelle pour le peuplement de la Guyane : le bagne. A l'issue de leur peine d'emprisonnement, les bagnards qui survivaient étaient donc assignés à résidence, temporairement ou à vie, pour peupler et développer la Guyane. Le dernier convoi de bagnard partit de France en 1936 et le bagne fut définitivement évacué en 1947. Seules 300 personnes décidèrent de rester en Guyane... (MAM LAM FOUCK, 2002). Les catastrophes des premières tentatives de peuplement puis le bagne ont forgé à la Guyane la sinistre et très tenace réputation d'une terre de fièvres et de mort. Encore aujourd'hui, de nombreux organismes peinent à recruter du personnel quand il s'agit de le faire venir de métropole. Il faudra attendre l'implantation du centre spatial de Kourou en 1965 pour que la population du département décolle enfin. La Guyane est ainsi aujourd'hui le DOM le plus loin de la transition démographique, devant La Réunion qui devrait l'atteindre en 2020 et les Antilles qui sont aujourd'hui stabilisées. C'est avec l'immigration que se sont urbanisées les premières couronnes de Cayenne, de Kourou ou de Saint-Laurent du Maroni. Les premières grandes vagues d'immigration furent organisées pour permettre la construction du centre spatial de Kourou, mis en chantier en 1965. Puis, la dictature à Haïti, jusqu'en 1986, et la guerre civile au Surinam en 1986 entraînent également l'arrivée massive de nombreux réfugiés. L'urbanisation s'opère essentiellement, comme dans les trois autres DOM, de façon informelle : le Village Chinois et Eau Lisette²⁹ occupent les proches périphéries du centre de Cayenne, le Village Saramaca³⁰ celles de Kourou. Parallèlement, on voit aussi se construire les premières grandes cités HLM comme la Rénovation Urbaine à Cayenne. Bien que les vagues d'immigration touchent également Saint-Laurent du Maroni, ville frontière avec le Surinam, et Kourou, ville du CSG, c'est essentiellement Cayenne, ville principale du département qui verra sa population exploser. En 1999, le bassin d'habitat de Cayenne³¹

²⁹ Eau Lisette fait partie de nos quartiers d'étude (voir annexe 6).

³⁰ Voir annexe 6.

³¹ formé des communes de l'île de Cayenne : Cayenne, Rémire-Montjoly et Matoury, et des communes périphériques de Macouria, Montsinery-Tonnegrande et Roura.

regroupe ainsi plus de 92 000 habitants (sans compter bien sûr les immigrés clandestins) soit presque 60% de la population totale de la Guyane. La seule ville de Cayenne compte 54 000 habitants soit 34% de la population guyanaise totale³².

Au fil de l'histoire se sont donc développés d'abord des centres villes historiques quadrillés puis, alentour, deux types d'espaces urbains pour les populations démunies : les quartiers spontanés et les cités HLM. Quant aux populations plus aisées, elles ont globalement délaissé les centres villes pour s'installer plus loin, d'ailleurs de plus en plus de préférence hors de Fort-de-France, de Cayenne ou de Saint-Denis, sur les collines ou en bord de mer, là où l'espace, le climat et la vue leur convenaient mieux. C'est ainsi que se développent des quartiers résidentiels aisés dans la commune périphérique de Rémire-Montjoly en Guyane, ou sur les collines de Case-Pilote ou du Vauclin en Martinique, et dans les Hauts de Saint-Paul à La Réunion. Ces lotissements peu reliés au centre ville, dont certains présentent des trames très distendues et des parcelles très vastes, se construisent parfois au détriment de la maîtrise de l'étalement urbain et de la protection des espaces naturels et agricoles. Les sursauts de l'histoire ont ainsi façonné des espaces urbains spécifiques et ségrégués.

1.1.1.2. Le peuplement déséquilibré des territoires est accentué par les contraintes géographiques :

L'héritage historique est loin d'être la seule particularité des départements d'outre-mer par rapport aux autres départements français. Leur géographie participe également à une urbanisation foncièrement différente.

Tout d'abord, l'insularité et l'exiguïté des Antilles et de la Réunion limitent l'extension urbaine. S'agissant de la Guyane, bien que plus vaste et moins peuplée, les terrains susceptibles d'accueillir l'urbanisation y sont également peu nombreux. En effet, seule une étroite bande littorale située entre la forêt équatoriale dense et le rivage mouvant et inhospitalier de l'Atlantique peut se prêter à l'urbanisation. Ainsi, paradoxalement, la Guyane présente elle aussi un caractère d'insularité.

Au delà de l'insularité réelle ou symbolique des DOM, des contraintes physiques spécifiques et omniprésentes ont influencé la localisation et le développement des zones urbaines. Le

³² Source : RGP INSEE 1999.

relief très tourmenté de la Martinique et de la Réunion a ainsi favorisé le développement urbain sur les plaines littorales. La Réunion est une île volcanique dont le plus sommet, celui du volcan du Python de la Fournaise, culmine à 3000 mètres. Les espaces montagneux inutilisables par l'homme occupent 60% de l'espace réunionnais total. De la même façon, en Martinique, la montagne représente 60% du territoire et les plaines environ 10%. La présence de milieux naturels à protéger, notamment les zones littorales et les parcs forestiers, exclue également de nombreux espaces de l'urbanisation. En Guyane, la forêt équatoriale qui occupe 90% du territoire a vu son statut évoluer d'un milieu hostile à humaniser à une richesse écologique à préserver, notamment depuis la Conférence de Rio de Janeiro en 1992. Un parc naturel régional et de nombreux autres espaces protégés ont ainsi été instaurés depuis cette date.

Enfin et surtout, les DOM doivent composer avec une géographie des risques naturels extrêmement contraignante, qui dicte les espaces résiduels pour l'urbanisation et ponctuent les histoires de vie de nombreux domiens. De nombreuses catastrophes naturelles ont en effet directement influencé l'évolution agricole et urbaine de ces territoires. La plus célèbre reste l'éruption volcanique de la Montagne Pelée en 2002 qui a détruit Saint Pierre et ses 30 000 habitants. La légende raconte que le volcan ne laissa que deux survivants, dont un prisonnier protégé par les murs de sa cellule souterraine. Plus récemment, le cyclone Hugo qui dévasta la Guadeloupe en 1989, a détruit de nombreuses maisons précaires de l'île³³ et sensibilisé les pouvoirs publics à la nécessité de mettre en œuvre une politique de logement pour les plus démunis. Les Antilles cumulent tous les risques naturels : houle cyclonique, inondations, mouvements de terrain, mais aussi risques sismiques et volcaniques. La Réunion est épargnée par les risques sismiques. La Guyane enfin est le DOM le moins risqué, puisque seuls des risques d'inondation et, de manière très localisée, de glissements de terrain, y sont recensés. Actuellement officialisée par la parution en cours des Plans de Prévention des Risques, la géographie des risques naturels impose également une intervention sur les espaces déjà construits : il s'agit d'assurer la sécurité des nombreuses personnes déjà implantées sur les zones à risques par des mesures compensatoires ou, dans les cas les plus dangereux, par l'éviction totale de certains quartiers et le relogement des occupants.

³³ Le cyclone Hugo a détruit 10% du parc total de logements en Guadeloupe, soit plus de 10 000 habitations, et en a endommagé environ 20%, selon Didier BENJAMIN et Henry GODARD, *Les outre-mers français : des espaces en mutation*, coll. « Géophrys », Ophrys, 1999. 267 p.

L'extension des principales villes des DOM dépend des contraintes géographiques du territoire. A une échelle plus réduite, leur organisation interne est également intimement liée à ces contraintes. En effet, celles-ci rendent certains milieux attractifs comme les espaces secs et plats, les espaces ventilés ou encore les bords de mer non soumis aux risques naturels, alors que d'autres milieux sont au contraire répulsifs comme les flancs de collines difficilement accessibles, les mangroves et les lits de rivière. En outre, la qualité paysagère issue de la proximité de milieux naturels préservés comme la mer ou la forêt est désormais un critère très prisé des classes moyennes et aisées lorsqu'elles recherchent un logement.

Par conséquent, les contraintes et les richesses géographiques des DOM participent elles aussi à la création d'un espace urbain ségrégué, où les quartiers riches et pauvres se côtoient mais ne se mélangent pas.

1.1.2. Des marchés fonciers et immobiliers sous tension:

Comment le marché du logement, notamment du logement social, se développe-t-il dans ces espaces urbains dualisés ? Le fonctionnement du marché du logement en France depuis les années 50 a permis de loger la grande majorité des citoyens mais échoue aujourd'hui à loger des minorités qui sont regroupées sous l'appellation de « populations défavorisées » depuis la loi Besson de 1990. *« Ce qui est en cause dans l'inachèvement du projet et dans sa crise actuelle, ce n'est pas l'incapacité de réaliser et de loger la majorité, c'est l'incapacité de garantir un droit au logement pour tous. »* (MASSIAH et TRIBILLON, 2000, p.34). Pourtant, depuis la fin des années 90, cette minorité difficile à loger dans les cadres actuels des politiques de l'habitat grossit pour toucher des pans de plus en plus large de la population. C'est le signe, selon certains auteurs, d'une crise plus profonde de l'habitat aujourd'hui en France qui devrait amener les pouvoirs publics à repenser plus radicalement les fondements de leurs politiques publiques en matière de logement, accepter la rupture par rapport aux politiques à l'œuvre depuis les années 50 (COING et TOPALOV, 1995 ; BALLAIN et MAUREL, 2002). Qu'en est-il dans les DOM ?

1.1.2.1.Des produits logements spécifiques dans les DOM :

La loi de départementalisation du 14 mars 1946 a fait entrer les DOM dans le droit commun français. Toutefois, des adaptations législatives sont possibles conformément à l'article 73 de la Constitution qui dispose : « *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.* ». Dans le domaine du logement, de nombreuses adaptations des normes nationales sont intervenues, tant sur les produits logement que sur les financements. Le système actuel des aides au logement dans les DOM est issu de la réforme de 1986³⁴.

Les produits logements sont quasiment tous spécifiques aux DOM³⁵. Il existe trois produits locatifs aidés par l'Etat. Le logement locatif social (LLS) est le plus répandu. Le logement locatif très social (LLTS) est destiné aux ménages plus défavorisés. Enfin, le prêt locatif intermédiaire (PLI) permet de financer des logements locatifs dont les loyers se situent entre ceux du LLS et ceux du marché libre, il est donc destiné aux catégories intermédiaires. Ce produit existe également en métropole. S'agissant de l'accèsion à la propriété, deux produits existent dans les DOM. Le PTZ (prêt à taux zéro), qui finance l'accèsion intermédiaire dans les mêmes conditions qu'en métropole. Se démarquant radicalement de la métropole, les DOM disposent d'un second produit en accèsion qui finance l'accèsion très sociale et se destine aux ménages les plus défavorisés. Il s'agit du logement évolutif social (LES), dont le plafond de ressources est actuellement de 1097 euros net mensuels pour une personne seule ce qui est inférieur au plafond de ressources du logement locatif le plus social, le LLTS (1218 euros par mois pour une personne seule). Le LES présente la particularité d'être livré non fini, une partie de son coût étant apporté en nature par la participation des occupants aux travaux de finition. Il s'agit donc d'un logement en auto construction partielle. Ses caractéristiques techniques minimales et maximales de surface et de confort sont fixées par arrêté préfectoral dans chaque DOM. Ils doivent être habitables dès leur livraison et les travaux pouvant être laissés à la charge de l'acquéreur, hors opération, sont les revêtements des parois intérieures, la finition des sols, le montage des parois intérieures, les menuiseries intérieures, le chauffe-

³⁴ loi programme n°86-1383 du 31 décembre 1986, loi programme relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

³⁵ Voir l'annexe 8 pour une présentation des différents produits logement dans les DOM.

eau ou encore les plafonds³⁶. Par ailleurs, comme son nom l'indique, le LES est évolutif donc sa conception architecturale initiale doit permettre une évolution ultérieure.

Les financements de ces produits logement sont eux aussi spécifiques. Alors que la réforme de 1977 applicable en métropole a recentré les aides au logement sur les aides à la personne, l'Etat privilégie toujours les aides à la pierre dans les DOM pour leur permettre d'accroître massivement leur parc de logements. Celles-ci sont regroupées depuis 1986 au sein d'une ligne budgétaire unique, la LBU, gérée par le Ministère de l'Outre-mer depuis 1996. Des aides fiscales spécifiques ou accentuées dans les DOM visent aussi à favoriser la construction de logements, sociaux ou non. Les mesures de défiscalisation ont effectivement permis d'accroître la construction de logements locatifs dans les DOM mais deux problèmes essentiels se posent toutefois. Tout d'abord, les logements défiscalisés sont des produits financiers qui ne répondent pas toujours à la demande et qui par conséquent ne trouvent pas toujours preneur et ensuite la construction de logements défiscalisés a entraîné une spéculation foncière importante.

En conclusion, le logement social dans les DOM se décline en produits accessibles aux populations les plus démunies et les aides de l'Etat sont essentiellement des aides à la pierre dont l'objectif est d'accroître sensiblement un parc de logement encore insuffisant. Parallèlement, des aides fiscales contribuent au développement du marché du logement privé. Pour autant, les pauvres sont-ils logés dans les produits qui ont été pensés pour eux ?

1.1.2.2. Une crise du logement qui perdure :

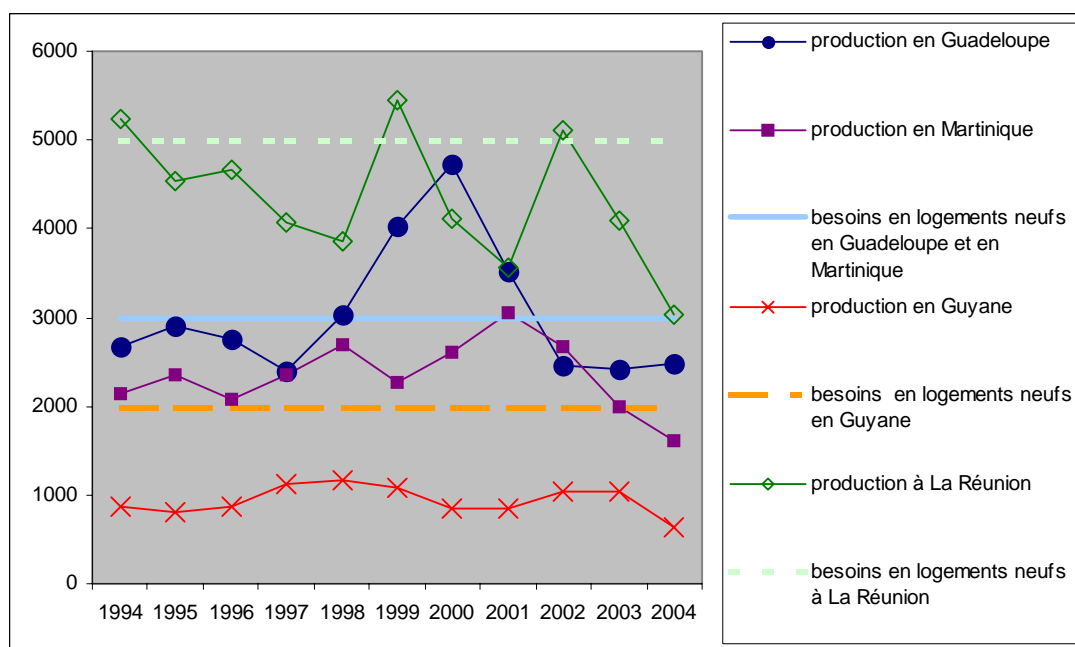
Les aides financières et fiscales ont permis d'accroître considérablement le parc de logements dans les DOM. Entre 1990 et 1999, le parc des résidences principales a cru de 19% à La Réunion, de 23% en Martinique, de 29% en Guadeloupe et de 39% en Guyane. Parallèlement, la population a augmenté moins rapidement : de 19% à La Réunion, de 7% en Martinique, de 10% en Guadeloupe et de 36% en Guyane³⁷. Les logements de fortune ont fortement diminué et le confort à l'intérieur des logements existants (eau, électricité, salle de bain, cuisine...) s'est beaucoup amélioré. Par exemple, en Guadeloupe, 46% des foyers n'avaient ni l'eau, ni

³⁶ article 5 de l'arrêté interministériel du 29 avril 1997

³⁷ RGP INSEE de 1990 et de 1999.

l'électricité en 1974 alors qu'ils n'étaient plus que 3% en 1995 (BENJAMIN et GODARD, 1999, p.137). A La Réunion, seuls 70% des logements avaient l'eau courante en 1982 pour 99% en 1999³⁸. Malgré ces avancées, la crise du logement perdure. Tout d'abord, l'effort de construction ne suffit pas pour combler les retards accumulés depuis les années 50. Entre 1994 et 2003, la Guyane a construit en moyenne 1400 logements par an, dont environ 750 logements sociaux³⁹. La Martinique a construit en moyenne 4325 logements par an entre 1996 et 2003 dont environ 1370 logements sociaux⁴⁰. Pour la Guadeloupe et La Réunion nous n'avons pas pu récupérer de données sur le total des logements construits mais seulement sur les logements sociaux. Par ailleurs, les sources des données sont à chaque fois différentes selon les DOM⁴¹. C'est pourquoi il n'a pas été possible de retracer le rythme de construction sur l'ensemble des DOM ces dernières années. Nous nous appuierons donc sur les chiffres globaux de la construction et de l'amélioration des logements sociaux (par nature élevés que les seuls chiffres de la construction neuve).

Figure 1 - Logements sociaux neufs ou améliorés dans les DOM



source : graphique recomposé par rapport aux chiffres tirés de la Question 50 du questionnaire budgétaire parlementaire, projet de loi de finances 2006, Ministère de l'Outre-Mer.

³⁸ Tableaux économiques de La Réunion, édition 2004-2005, INSEE, chiffres extraits des RGP 1982 et 1999.

³⁹ Source DDE de la Guyane 2005.

⁴⁰ Source DDE de la Martinique 2005.

⁴¹ Les périodes temporelles sont différentes, les logements comptés sont parfois les logements commencés et d'autres fois les logements financés, etc.

Quels sont les besoins ? Les besoins en logements sociaux neufs par an ne sont pas toujours estimés de la même façon. L'assemblée Nationale donne en 2003 les besoins suivants : 3000 logements sociaux par an en Guadeloupe et en Martinique, 2000 en Guyane et 5000 à La Réunion⁴². En Martinique, une étude sur les besoins en logements à l'horizon 2006, réalisée par la DDE en 1998, fait état d'un besoin en logements neufs de 3750 logements par an jusqu'en 2006 auxquels il convient d'ajouter 900 logements liés aux besoins de renouvellement du parc. Au total, les besoins globaux en logements ont donc été fixés à 4650 logements par an. L'étude conclue qu'il en résulte un besoin annuel de 3000 logements sociaux jusqu'à 2006 en Martinique, ce qui correspond aux chiffres donnés par l'Assemblée Nationale. En Guyane, c'est la Charte de l'Habitat, commandée par la DDE en 2001, qui fixe les besoins en logement pour le département⁴³. L'étude estime que les besoins globaux en logements neufs sont de 2520 logements par an entre 1999 et 2006, dont 600 liés au renouvellement du parc. Les besoins en logements sociaux sont estimés à 1460 par an entre 2001 et 2006, ce qui est en dessous de l'estimation de 2000 logements donnée par l'avis de l'Assemblée Nationale évoqué ci-dessus, mais bien au-dessus des chiffres actuels de la construction sociale. Quant à la Réunion, les prévisions démographiques à l'horizon 2020 réalisées en 2003 font état de 250 000 habitants supplémentaires sur le départements et en conséquence, d'un besoin de 180 000 logements neufs soit 70% du parc total actuel⁴⁴. Cela correspond à un besoin annuel de 10 000 logements de tout type. La Réunion produit actuellement environ 8500 logements par an. En outre la construction sociale représente 4250 logements par an en moyenne depuis 1989⁴⁵ (avec un net ralentissement ces dernières années) alors que l'île en aurait besoin d'environ 5000). Les chiffres actuels de la construction dans l'ensemble des DOM sont donc en deçà des besoins estimés. Depuis 1999, le déficit en logements sociaux s'élève environ à 1000 logements par an en Guyane pour un besoin de 1500 logements, entre 1500 et 2000 logements par an en Martinique pour un besoin de 3000, entre en Guadeloupe pour un besoin de 3000 et entre 1000 et 1500 à La Réunion pour un

⁴² Assemblée Nationale, Avis présenté au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi de finances pour 2004, par M. Joël BEAUGENDRE, député.

⁴³ *Charte de l'habitat de la Guyane*, étude commandée par la DDE et réalisée par Guy Taïeb Conseil, juin 2001.

⁴⁴ Selon la *Charte de l'Habitat de la Réunion*, signée le 30 mai 2003 par le Préfet de la Réunion, le Président du Conseil Régional, le Président du Conseil Général, le représentant de l'association des maires de la réunion, le président de l'ARMOS, et le Directeur régional de la CDC.

⁴⁵ Chiffres 19989-2003 fournis par la DDE de la Réunion.

besoin de 5000⁴⁶. Comment expliquer que, malgré un effort soutenu de l'Etat en matière de financements, la production neuve reste autant en deçà des besoins, surtout pour les plus défavorisés ?

Tout d'abord, les constructeurs bailleurs sociaux sont relativement peu nombreux et leurs moyens humains et financiers limités entravent leurs capacités de construction. Parallèlement, les prix des loyers ou à l'achat dans le parc privé légal sont très élevés. Par exemple en Guadeloupe, les loyers mensuels pratiqués pour des maisons individuelles s'élèvent en moyenne à 9.91 euros/m² alors qu'à titre de comparaison, les loyers d'habitations similaires s'échelonnent entre 11.3 et 17.5 euros/m² en région parisienne en 2003⁴⁷. A la Réunion, les loyers d'un logement privé moderne sont en moyenne de 7.06 euros/m² en 1997⁴⁸ alors qu'ils étaient de 5.50 euros/m² en 1989.

En conséquence de l'insuffisance de la production de logements, notamment sociaux, et de la cherté du logement privé, on assiste à la sur occupation d'un grand nombre de logements et à la persistance de la construction spontanée. En moyenne, le nombre de personnes par pièce dans les logements est plus élevé dans les DOM qu'en métropole, surtout en Guyane où il dépasse encore une personne par pièce en moyenne, bien que ce nombre ait considérablement baissé depuis 1982.

Tableau 1 - Nombre moyen de personnes par pièce dans les logements

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Métropole
1990	0.92	0.90	1.12	0.97	0.68
1999	0.77	0.76	1.02	0.85	0.62

Source : RGP INSEE 1990 et 1999.

Quant à la construction spontanée, elle est par nature difficile à estimer. Il semble qu'elle se stabilise aux Antilles, qu'elle se relance actuellement à La Réunion, et qu'elle reste à un niveau très élevé en Guyane. A La Réunion, entre 1982 et 1990, le schéma d'aménagement régional (SAR) de la Réunion estime que 3000 à 4000 résidences principales se sont construites annuellement sans autorisation⁴⁹. Aujourd'hui, le directeur de l'agence

⁴⁶ En reprenant les chiffres des besoins en logements sociaux donnés par l'Assemblée Nationale, pour La Réunion.

⁴⁷ *La Guadeloupe en 2003*, rapport de l'IEDOM.

⁴⁸ *Tableaux économiques de La Réunion, édition 2004-2005*, INSEE, chiffres extraits des enquêtes logement de l'INSEE en 1989 et en 1997.

⁴⁹ Rapport du Schéma d'aménagement régional de la Réunion, approuvé par décret du 6 novembre 1995, Conseil Régional de la Réunion.

d'urbanisme préfère ne pas avancer de chiffres mais constate que le nombre de demandes de branchement à l'électricité pour des habitations sans permis de construire a flambé depuis le début des années 2000 alors que le phénomène s'était tassé dans les années 90. Les chiffres transmis par l'IEDOM montrent notamment que le CONSUEL (comité national pour la sécurité des usagers de l'électricité) a recensé 9798 logements neufs ayant demandé le branchement électrique en 2002⁵⁰ alors que le département a produit officiellement 8500 logements neufs la même année selon la Charte de l'Habitat. On peut donc grossièrement estimer que 1300 logements ont été construits de façon illégale soit 1/6^{ème} du nombre de logements construits légalement. A La Réunion, depuis la fin des années 90, une conjonction de facteurs contribue en effet à la tension du marché immobilier : les logements construits dans les années 90 sont essentiellement des logements locatifs intermédiaires, des prêts à taux zéro ou de logements de standing défiscalisés alors que la construction sociale et très sociale s'est nettement tassée. Les taux de vacances ont chuté. La liste des demandeurs de logements sociaux s'allonge. Enfin, selon le directeur de l'agence d'urbanisme, les habitants sont devenus plus exigeants et préfèrent rejoindre l'habitat spontané plutôt que d'habiter dans des logements qui ne leur conviennent pas. *« A une époque je disais en me moquant que si on avait construit des igloos les gens auraient habité dedans. Parce qu'il n'y avait tellement rien que c'était ça ou rien ! mais aujourd'hui, même si la pression est très forte, j'ai l'impression que les gens sont plus exigeants. »*⁵¹, dit-il.

En Guyane, la DDE a commandé une étude à l'agence d'urbanisme de Guyane, l'ARUAG, afin d'évaluer le nombre et la progression des logements illicites. Un rapport intermédiaire a été rendu en août 2004⁵². L'ARUAG s'est appuyée sur les données issues d'études précédentes, du cadastre et des campagnes de photographies aériennes pour comptabiliser les logements construits sans permis. Bien que la fiabilité des chiffres de l'étude soit remise en cause notamment par la DDE qui estime que sur certains sites ces chiffres sont sous-estimés, l'étude permet d'avoir un ordre de grandeur sur le développement de l'habitat illicite. De façon générale, cette étude estime à près de 8500 les constructions illégales sur les communes littorales de Guyane en 2003, hébergeant environ 29 000 habitants, pour un parc total de résidences principales qui était de 46 224 logements en 1999 et une population totale de 156

⁵⁰ *La réunion en 2003*, rapport de l'IEDOM.

⁵¹ Entretien 28A.

⁵² *Les zones d'habitat illicite sur le littoral guyanais, recensement et analyse*, étude réalisée par l'ARUAG pour la DDE Guyane, rapport intermédiaire août 2004.

790 habitants. On peut donc considérer que près de 20% des résidences principales guyanaises aujourd'hui sont illégales. Les communes périphériques de Cayenne sont les plus concernées par l'accroissement de l'habitat spontané. Parmi elles, la commune de Matoury est la plus touchée : on recense 622 demandes de permis de construire entre 1999 et 2003 et 761 nouvelles constructions spontanées. On construit donc plus illégalement que légalement...Le plus vaste site d'habitat spontané de la commune de Matoury est le quartier de Cogneau, avec environ 400 constructions en 1999, 650 en 2001 et 725 en 2003 soit un accroissement de 80% en quatre ans. La commune de Macouria, entre Cayenne et Kourou, héberge également un quartier dont l'évolution est spectaculaire : Sablance. Avec 143 maisons en 1999 et 572 en 2003, le quartier a quadruplé en quatre années.



Photo 1 - Une centaine de boîtes aux lettres à l'entrée de Sablance (octobre 2004)

Sablance est des symboles de l'évolution actuelle de l'habitat spontané en Guyane, car l'entrée du site est très visible : elle se situe sur la RN1, route très circulée

reliant Cayenne et Kourou, et elle se matérialise par un amoncellement de boîtes aux lettres dont les guyanais peuvent voir l'extension au fil des dernières années.

En conclusion, l'évolution du marché du logement montre que la situation s'est nettement améliorée depuis les années 80 : le parc de logements sociaux a considérablement augmenté, des produits ont été pensés pour les plus démunis, le confort a augmenté. Toutefois, une part importante de la population est encore aujourd'hui exclue du logement formel : les habitants des logements insalubres et illégaux ; et les demandeurs de logement social sont confrontés à des délais d'attente de plusieurs années. En outre, la situation semble se dégrader à nouveau depuis la fin des années 90 : tassement de la construction sociale, recrudescence de l'habitat spontané, baisse des taux de vacances dans le parc social... Ainsi, non seulement la crise du logement perdure dans les 4 DOM, mais en outre elle s'aggrave notamment à La Réunion et

en Guyane, où la croissance démographique est encore forte. Aux Antilles, parallèlement à une demande de logements neufs encore insatisfaite, un autre problème émerge de façon plus exacerbée qu'en Guyane ou qu'à La Réunion : la réhabilitation du parc de logements existants. Tous les centres villes historiques des DOM souffrent d'une dégradation des maisons créoles anciennes, mais aux Antilles, le parc social érigé depuis les années 60 se dégrade lui aussi et n'a pas été construit conformément aux normes anti-sismiques actuellement en vigueur. Par exemple, en Guadeloupe 15 000 logements sont jugés inaptes à supporter le risque sismique et 9000 logements locatifs sociaux érigés avant 1980 nécessitent un lourd processus de réhabilitation⁵³, sur un parc total de 145 014 logements⁵⁴. La faiblesse des opérateurs du logement ou les besoins de réhabilitation peuvent expliquer en partie cette crise du logement. Regardons à présent comment est organisé le marché foncier, qui est la matière première de la production de logements.

1.1.2.3.L'inaccessible marché foncier :

Il ressort des entretiens réalisés que le foncier est le facteur le plus souvent cité par pouvoirs publics, les aménageurs et les agences d'urbanisme pour expliquer les difficultés à résoudre la crise du logement aujourd'hui. Pourquoi ? Les terrains manquent-ils ? Sont-ils trop chers, notamment pour les bailleurs sociaux puissent y réaliser des opérations de construction de logements très sociaux ?

Si tous les acteurs interrogés s'accordent pour affirmer que le foncier des DOM atteint des prix exorbitants, il reste très difficile d'obtenir des données régulières, fiables, complètes et surtout homogènes, sauf à La Réunion où fonctionne depuis 10 ans un observatoire du foncier et de l'immobilier⁵⁵ grâce auquel l'explosion des prix du foncier urbain a pu être mesurée. Il a donc été constaté à La Réunion que le prix moyen de vente des terrains à bâtir⁵⁶ sur l'ensemble de l'île était passé de 36 Euros/m² en 1992 à 74 Euros/m² en 2001, soit une augmentation de 105% en euros constants, avec des moyennes dépassant les 150 Euros dans de nombreuses communes : Saint-Denis, Saint-Paul, Saint-Pierre, atteignant largement les

⁵³ Selon le *Rapport d'évaluation de la politique de logement social dans les DOM*, version provisoire rendue en juillet 2001 avant l'abandon du rapport. Rapporteur général : Jean-Marie BUTIKOFER.

⁵⁴ Parc des résidences principales, INSEE 1999.

⁵⁵ géré par l'agence d'urbanisme de La réunion, l'AGORAH. Notons également que depuis septembre 2002, l'île s'est dotée d'un établissement public foncier local, l'EPFR.

prix constatés en première couronne des grandes agglomérations métropolitaines (Lyon, Lille, Marseille, Nantes...). Pour information, les prix des terrains en centre ville de Saint-Denis en 1991 étaient déjà de 2300 F/m² soit environ 350 Euros/m². En Martinique, l'agence d'urbanisme recense également quelques données annuellement sur les transactions foncières. Le traitement de ces données fait apparaître que 2/3 des transactions foncières réalisées dans la décennie 90 concernent des terrains destinés à l'habitat, avec un prix moyen sur la décennie de 127 francs/m² hors taxes soit 19 euros/m² alors que le prix moyen de l'ensemble des transactions réalisées dans la même période est de 47 francs/m² soit 7 euros/m²⁵⁷. Sur Fort-de-France, le prix des terrains à bâtir est en moyenne de 60 à 75 euros/m² en 2000, une moyenne comparable à celle observée dans les communes limitrophes comme le Lamentin ou dans les communes en pleine expansion démographique comme le Robert ou Sainte-Luce⁵⁸. Mais cette moyenne dissimule une grande hétérogénéité au sein de la commune puisque dans les quartiers périphériques les prix ne sont que de 15 euros/m² alors que dans le centre ville les prix du terrain à bâtir peuvent aller jusqu'à 1200 euros/m². A titre de comparaison, les prix du terrain nu dans l'hypercentre de Lyon étaient d'environ 500 euros/m² à la même date, en 2000. Notons par ailleurs que le centre ville de Fort-de-France souffre d'une forte dégradation et qu'il est fortement délaissé à la fois par les habitants et par les investisseurs, ce qui rend les prix fonciers d'autant plus exorbitants. Le marché foncier de l'agglomération de Fort-de-France est donc hétérogène et sans doute parfois hautement spéculatif. En ce qui concerne la Guyane, l'agence d'urbanisme⁵⁹ a réalisé en juin 1999 un recensement complet des prix du marché sur l'ensemble du département, à la demande de la DDE. Cette étude montre qu'à l'exception de Cayenne et de ses environs, les prix guyanais sont encore très bas. En fait, il n'y a pas le marché foncier hors de l'Ile de Cayenne. A Kourou, les ménages susceptibles d'acquérir un logement s'orientent plutôt vers des procédures d'accession à la propriété ou acquièrent des maisons clé en main. A Saint Laurent du Maroni, il semble que la généralisation du squat ait découragé les acheteurs potentiels qui préfèrent squatter à leur tour. Dans les autres communes du littoral la population est trop faible pour faire naître un marché. Enfin, dans les communes de l'intérieur des terres, le foncier est très majoritairement détenu par l'Etat et les habitants squattent généralement le terrain sur lequel ils résident. Restent donc Cayenne et ses communes limitrophes, qui accueillent plus de la moitié de la population

⁵⁶ de moins de 2500 m²

⁵⁷ *Les transactions foncières en Martinique dans la décennie 90*, ADUAM, 2002.

⁵⁸ *L'aire urbaine foyalaïse, diagnostic*, étude commandée par la DDE et réalisée par l'ADUAM, juillet 2000.

⁵⁹ ARUAG : agence régionale d'urbanisme et d'aménagement de la Guyane.

guyanaise, et qui sont aujourd'hui les territoires privilégiés de l'urbanisation et notamment de la construction de logements⁶⁰. On constate que les prix sont très dispersés sur la commune de Cayenne, allant de 15F/m² à plus de 2000 F/m², donc de 2 Euros/m² à 300 Euros/m² (dans le centre ville, les terrains se sont vendus entre 550 et 2600 F/m² soit entre 85 et 400 Euros /m²) sans rapport automatique avec leur état de viabilisation. Notamment, des parcelles viabilisées ont été vendues par la ville à moins de 100F/m² alors que les coûts moyens de viabilisation sont de 160 à 180 F/m², et dans certains quartiers des parcelles non viabilisées se sont vendues à 600 F/m² alors qu'à proximité immédiate d'autres parcelles cette fois viabilisées se sont vendues à moins de 500 F/m²... Notons que l'essentiel des parcelles vendues à Cayenne l'ont été pour du logement, individuel ou collectif. Prenons à présent deux communes résidentielles jouxtant Cayenne: à Rémire-Montjoly, commune plutôt chic dont le maire fait obstacle à la construction de logements sociaux, les prix sont relativement plus élevés que dans le reste du département (en moyenne 35 Euros/m², des prix constatés par exemple à Brest) et les parcelles relativement grandes (en moyenne 2500 m²). Les terrains sont destinés à la construction de villas ou de lotissements chics. A l'inverse, dans la commune plus populaire de Matoury, les prix de vente sont plus faibles puisqu'ils sont en moyenne d'environ 10 Euros/m².

Comment expliquer la montée des prix dans les DOM ? Un a priori sert souvent de prétexte au blocage des actions d'urbanisation, notamment de construction de logements sociaux : la rareté du foncier. Si les contraintes géographiques précédemment évoquées limitent effectivement le stock foncier constructible, un certain gisement existe tout de même. En 1995, la situation était certes moins tendue qu'aujourd'hui mais alors que les acteurs concernés évoquaient déjà une rareté du foncier, un bilan foncier réalisé sur l'ensemble des DOM⁶¹ a démontré que les terrains affectés à l'urbanisation dans les Plan d'Occupation des Sols couvraient largement les besoins énoncés pour l'habitat. Par exemple en Guadeloupe, une étude de la DDE en 1994 annonçait que les besoins liés à l'habitat étaient d'environ 450 ha/an, infrastructures routières et équipements structurants compris, et que la surface de zones dites « NA »⁶² utilisables à court terme (c'est-à-dire non squattées, avec des sols de bonne

⁶⁰ « *Le marché du foncier en Guyane* », étude réalisée par l'ARUAG pour la DDE, juin 1999.

⁶¹ *Le foncier dans les départements d'outre-mer*, rapport réalisé par le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Direction de l'architecture et de l'urbanisme et Direction de l'Habitat et de la Construction, 1995.

⁶² Zones d'urbanisation future, appelée zones « AU » pour « zones à urbaniser » depuis la réforme des documents d'urbanisme par la loi SRU du 13 décembre 2000.

qualité, bien desservies etc.) était de 4000 hectares. De la même façon en Martinique, les seules zones NA représentaient en 1990 près de 3414 ha, ce qui correspondait à une capacité théorique de près de 50 000 logements. Dans la seule agglomération de Fort-de-France, les zones NA représentaient en 1998 1062 ha selon l'agence d'urbanisme⁶³. Cependant, l'ADUAM note que sur ces 1062 ha, seuls 427 ha étaient effectivement disponibles, le reste étant en cours de consommation ou inutilisable. A la Réunion, le SAR de 1994⁶⁴ prévoyait environ 4500 ha nouveaux nécessaires pour l'habitat sachant que les zones U et NA des POS représentaient, fin 93, près de 19 000 ha⁶⁵. Cependant, si le gisement foncier destiné à l'urbanisation semble abondant, il n'est pas toujours bien localisé et surtout il est rarement viabilisé. L'établissement public foncier de La Réunion remarque par exemple que « *1278 hectares de foncier sont d'ores et déjà maîtrisés par les communes et les bailleurs sociaux* »⁶⁶, ce qui pourrait permettre de construire environ 38 000 logements si l'on suit la densité moyenne de 30 logements / hectare préconisée dans le SAR de La Réunion⁶⁷. Mais « *la plupart des terrains ne sont pas viabilisés. La localisation des réserves foncières n'est souvent pas en adéquation avec les documents de planification et les projets des collectivités* ». Le foncier aménagé et bien situé est rare, quel que soit le DOM considéré. La Guyane, bien qu'elle soit le DOM le plus riche en terrains, est aussi la plus touchée par le déficit de foncier viabilisé. Alors que les Antilles et la Réunion sont aujourd'hui bien équipées en matière de voiries, d'assainissement et d'équipements structurants, la Guyane a encore tout à construire. Aménager un terrain en Guyane nécessite le plus souvent de créer la route qui va le desservir, d'amener l'eau potable et l'électricité, mais aussi de prévoir les écoles ou les équipements de santé dont le nombre est encore insuffisant par rapport à la population. Même dans les zones urbaines des PLU, de nombreux terrains ne sont en fait pas équipés comme ils devraient l'être, notamment en matière de réseaux d'assainissement. Pour répondre à l'urgence de produire du foncier aménagé, l'Etat a créé en 1996 l'établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG). Cependant, l'établissement connaît de grandes difficultés de démarrage, si bien qu'en 2004, 8 ans après sa création, aucun hectare de terrain n'a encore été commercialisé. En Martinique et en Guadeloupe, les aménageurs sont

⁶³ *L'aire urbaine foyalaïse, diagnostic*, étude commandée par la DDE et réalisée par l'ADUAM, juillet 2000

⁶⁴ SAR : schéma d'aménagement Régional.

⁶⁵ *Le foncier dans les départements d'outre-mer*, op. cité.

⁶⁶ *Programme pluriannuel d'intervention foncière pour 2003-2007*, Etablissement public foncier de La Réunion.

⁶⁷ dans la pratique, d'autres usages que le logement seront prévus sur ces réserves foncières mais en considérant que deux tiers de ce foncier sera affecté au logement on obtient environ 25 000 logements potentiels. Les besoins

également peu nombreux et leurs ressources humaines et financières sont trop faibles pour répondre à la demande. A La Réunion enfin, la situation n'est pas si critique car les aménageurs sont plus nombreux et l'île s'est dotée en 2000 d'un établissement public foncier, l'EPFR, qui aide les collectivités locales à acquérir le foncier nécessaire à la satisfaction de leurs besoins en logements et en équipements. Au delà de ce manque de foncier équipé, deux facteurs supplémentaires semblent renchérir les prix du foncier : le fait qu'une partie des acheteurs potentiels dispose de moyens financiers importants d'une part, et le fait que les vendeurs jouissent d'un pouvoir de rétention ou de monopole d'autre part.

Du côté de la demande, les DOM sont marqués par deux particularités importantes. La première est la rémunération des fonctionnaires. Ils bénéficient en effet d'une prime de vie chère, augmentant de 40% leur rémunération par rapport à celle qu'ils toucheraient en métropole. Les fonctionnaires constituent une classe moyenne montante et nombreuse aux capacités financières importantes ce qui fait grimper les prix des logements mais aussi le coût de la vie en général. La deuxième particularité est liée à la défiscalisation, engagée dans les DOM par les loi Pons et Paul de 1986 et de 2001⁶⁸, et renforcée dans la loi de programme pour l'outre-mer du 23 juillet 2003. Si ces incitations fiscales ont en effet favorisé la construction de certains logements de standing voire intermédiaires, elles ont aussi contribué à la hausse des prix devant les capacités financières des investisseurs dont certains ont pu grâce aux abattements d'impôts accordés échapper à l'impôt sur la fortune. Par exemple à Saint-Denis et à Saint Gilles de la Réunion, les prix des terrains à bâtir sont passés de 150 F/m² en 1985 à 200F/m² en 1986 puis à 340 F/m² en 1987⁶⁹.

Du côté de l'offre, la structure foncière est caractérisée, surtout aux Antilles et à La Réunion, par la présence à côté de nombreuses petites parcelles de vastes propriétés rurales héritées du système de production dominant jusqu'à une période récente: la plantation. Il en résulte que quelques grandes familles arrivées à l'époque coloniale⁷⁰ possèdent encore de vastes domaines fonciers. Ce monopole leur confère un certain pouvoir d'influence sur les prix du marché foncier. Par ailleurs, un des effets pervers de la hausse constante des prix du sol est d'encourager la rétention foncière. Certains propriétaires préfèrent en effet attendre, pour

annuels de construction étant estimés à 10 000 logements par an, les réserves foncières existantes permettraient de répondre aux besoins pendant deux années et demie.

⁶⁸ Voir plus haut.

⁶⁹ Source : agence pour l'observation régionale de l'aménagement et de l'habitat (AGORAH), agence d'urbanisme de La Réunion.

vendre leur bien, que les prix atteignent des valeurs plus élevées. Un problème spécifique aux DOM accentue fortement les difficultés de mutation des terrains : l'indivision. De nombreux terrains ont été acquis en indivision, c'est-à-dire que la propriété est partagée entre tous les héritiers. Pour vendre un terrain en indivision, il faut que tous ces héritiers expriment leur accord, ce qui est d'autant plus compliqué que certains héritiers sont difficiles à retrouver. L'indivision est le principal facteur permettant d'expliquer que les centres villes des DOM sont aujourd'hui truffés de terrains non bâtis insérés dans un tissu urbain par ailleurs très dense : c'est ce que l'on appelle des « dents creuses ». Dans la commune de Saint-pierre par exemple, au sud de la réunion, les services techniques de la ville et l'AGORAH estiment que les dents creuses représentent 1/3 de la superficie totale du centre ville.

Quelles que soient les raisons qui peuvent expliquer l'augmentation des prix, il ne faut pas oublier que le prix d'un terrain est fixé par la concurrence qui se livre pour l'obtenir et que le logement social est l'usage le moins concurrentiel du marché. En effet, un terrain n'est pas cher en soi mais son prix est relatif aux capacités financières des acheteurs et à l'usage du sol. Par exemple, un promoteur privé souhaitant construire des immeubles de bureaux pourra acheter un terrain d'autant plus cher que les bureaux se commercialiseront cher. Il en va de même pour les logements privés : plus les futurs acquéreurs pourront payer cher leur logement, plus le promoteur privé pourra acheter cher le terrain. Par contre, un logement social se loue à un loyer plafonné et les coûts de construction du logement sont à peu près fixes, donc le constructeur n'aura pas vraiment de marge sur le prix auquel il achètera le foncier. C'est le mécanisme dit du « compte à rebours » : le prix admissible auquel le foncier non bâti pourra être acquis résulte de la soustraction entre la valeur de mise sur le marché (loyers, vente de l'appartement ou des bureaux) et les coûts de revient hors foncier (coûts de construction, frais financiers, taxes d'urbanisme).

Les bailleurs sociaux ont donc d'énormes difficultés à se constituer des réserves foncières, ce en quoi ils ne sont pas toujours assistés par les collectivités car elles ne se sont pas encore munies de véritables stratégies foncières, à l'exception de quelques communes de la Réunion telles que Saint-Pierre, le Port ou Saint-Denis. Par ailleurs, les acheteurs potentiels de foncier pour l'habitat des plus démunis, qu'il s'agisse des collectivités, des bailleurs sociaux ou encore des particuliers, sont aussi ceux qui disposent des plus faibles ressources économiques.

⁷⁰ appelées les békés en Martinique et les blancs pays en Guadeloupe

1.1.3. Un contexte de pauvreté qui favorise l'émergence d'une ville informelle:

1.1.3.1.Précarité des collectivités locales :

Quelles sont les ressources des collectivités locales dans les DOM pour répondre aux besoins en logement ?

Les DOM sont des régions mono-départementales. La Région et le Département coexistent sur le même territoire mais avec des compétences différentes. Comme en métropole, les régions sont notamment compétentes en matière d'aménagement du territoire, de lycées et de développement économique et les départements sont compétents en matière de protection des espaces agricoles, de collèges ou encore de politiques d'aides sociales. Les communes sont quant à elles compétentes en matière d'élaboration des documents d'urbanisme et d'attribution des permis de construire. Cependant, seules 34 années ont séparé la fin du régime colonial en 1946 et les lois de décentralisation de 1982 et 1983. Par conséquent, les communes des DOM se sont trouvées fort dépourvues lorsque les compétences en matière d'urbanisme leur ont été transférées. Ce sont donc les services de l'Etat par l'intermédiaire des DDE qui ont assuré, ou assurent encore, le pilotage des politiques urbaines. Quant à l'intercommunalité, elle reste embryonnaire dans les DOM. Très récente, elle se développe fortement aujourd'hui mais reste entravée par des moyens d'investissement faibles et des conflits politiques.

D'où viennent les ressources des collectivités ? Une grande part est issue de l'octroi de mer et des subventions versées par l'Etat mais aussi par l'Europe. L'octroi de mer est une taxe indirecte sur les produits importés dont le taux est fixé par les Conseils régionaux et dont le produit est destiné aux communes et aux départements. En Guyane, l'octroi de mer représente 33% des recettes de fonctionnement de la Région en 2002⁷¹. Il représente aussi 22% des recettes totales des communes de Guadeloupe⁷². S'agissant des transferts de l'Etat et de l'Europe, ils représentent pour la Région de la Réunion en 2003 33% des recettes de fonctionnement et 96% des recettes d'investissement⁷³. En Guyane, les transferts, dotations et subventions constituent 100% des recettes d'investissement de la Région en 2002. Les quatre DOM bénéficient de transferts importants de l'Europe car ils font partie des régions en

⁷¹ *La Guyane en 2003*, rapport de l'IEDOM.

⁷² *La Guadeloupe en 2003*, rapport de l'IEDOM.

« objectif 1 », c'est-à-dire des régions en retard de développement dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. Ce sont les seules régions françaises classées en objectif 1. Les fonds structurels européens sont contractualisés dans les contrats de plan Etat-Région (CPER) élaborés sur six ans. L'Europe a ainsi versé aux quatre DOM, dans les trois derniers CPER, 0.91 milliards d'euros pour la période 1989-1994, 1.83 milliards pour la période 1994-2000 et 3.2 milliards pour le CPER 2000-2006 (BENJAMIN et GODARD, 1999). Toutefois, l'élargissement de l'Europe à 25 pays depuis le 1^{er} mai 2004 devrait transférer l'effort que l'Europe accordait aux DOM au profit des nouveaux entrants dans la communauté européenne. La fiscalité locale quant à elle est faible, d'une part parce qu'un pourcentage non négligeable de la population est insolvable et, d'autre part, parce que les taxes ne sont pas toujours recouvrées en totalité. Par exemple, beaucoup de constructions sont érigées sans permis ou ne sont pas cadastrées, or c'est le permis de construire qui permet de lever la taxe locale d'équipement (TLE) et le cadastre les taxes foncières et d'habitation. Ainsi, dans les communes de Guadeloupe, les recettes fiscales issues de la taxe professionnelle, des taxes foncières et de la taxe d'habitation (les « quatre vieilles ») sont en moyenne de 216 euros/habitant alors qu'en métropole elles sont de 381 euros/habitants⁷⁴. Le potentiel fiscal des Régions des DOM est de 44 euros/habitant en Martinique et de 42 euros/habitants en moyenne dans les trois autres DOM alors qu'il est de 75 euros/habitant pour les régions métropolitaines⁷⁵.

Quant aux dépenses des collectivités locales, il faut noter tout d'abord que le poids des dépenses de fonctionnement est prédominant et limite d'autant les dépenses d'investissement. En effet, pour répondre aux problèmes du chômage mais aussi aux défis de la décentralisation, de nombreuses collectivités sont de fait devenues des employeurs privilégiés. Les administrations publiques guyanaises employaient ainsi en 1990 35% des actifs (MAM LAM FOUCK, 2002⁷⁶). En Guadeloupe, la masse salariale représente en moyenne 57% des dépenses de fonctionnement des communes pour 47% en moyenne dans les communes de métropole⁷⁷. Les effectifs pléthoriques ne permettent pas pour autant aux collectivités d'être bien armées pour assurer leurs missions car on assiste à une surreprésentation de personnels peu qualifiés et à un déficit de personnels d'encadrement. Par exemple en Guadeloupe, les

⁷³ *La Réunion en 2003*, rapport de l'IEDOM.

⁷⁴ Données 2002, issues de *La Guadeloupe en 2003*, rapport de l'IEDOM.

⁷⁵ *La Martinique en 2003*, rapport de l'IEDOM.

⁷⁶ INSEE, cité dans Serge Mam Lam Fouck, 2002, p.122.

⁷⁷ *La Guadeloupe en 2003*, rapport de l'IEDOM.

personnels des communes sont composés à 96% d'agents d'exécution et à 3% seulement de cadres A et B, contre 18% en moyenne en métropole⁷⁸.

Cause ou conséquence, les économies des départements d'outre-mer, bien que dynamiques, ne suffisent pas à les affranchir des transferts publics. Le produit intérieur brut (PIB) des DOM reste très inférieur à la moyenne française avec 10 550 euros/habitant en Guyane, 10 910 à la Réunion, 13 071 en Guadeloupe et enfin 14 283 euros/habitant en Martinique, alors que le PIB par habitant en métropole s'élève à 23 385 euros⁷⁹. Les transferts publics représentaient en 1994 plus des 2/3 du PIB dans les DOM : 66% en Guyane, 74% en Guadeloupe, 78% à la Réunion et 84% en Martinique⁸⁰. Toutefois, on peut noter que la décennie 1990 a vu la situation économique des DOM nettement progresser : très forte croissance du PIB par habitant (de 121% en Martinique entre 1990 et 1999), création d'emplois et d'entreprises. La croissance économique est tirée principalement due au secteur des services, marchands mais aussi administratifs, tous les DOM s'étant fortement tertiariés depuis les années 80. L'agriculture est en déclin et l'industrie ne représente pas plus de 10% de la valeur ajoutée dans les DOM alors qu'elle en représente le double en métropole⁸¹. Quant à la Guyane, elle se révèle encore tout à fait spécifique car sa croissance économique est essentiellement due aux activités spatiales et, dans une moindre mesure, aux activités aurifères. La production d'or est ainsi passée de 245 kilogrammes en 1967 à 2580 kilogrammes en 1996⁸². Quant aux activités spatiales, une étude de l'INSEE en 1995 a montré qu'elles représentaient 59,3% de la production marchande totale guyanaise en 1990 et employaient à cette date, directement ou indirectement, environ 22 800 personnes soit un cinquième de la population totale⁸³. Aujourd'hui, le secteur spatial traverse toutefois quelques difficultés qui impactent directement la vie du département guyanais. Alors que Ariane 4 a connu un succès indéniable avec 116 lancements depuis 1988, la nouvelle fusée Ariane 5, qui a remplacé Ariane 4 en 2003, souffre du tassement actuel de la demande de lancements de satellites. Alors que la Guyane vivait au rythme de 8 à 12 lancements par an entre 1999 et 2002, elle n'a effectué que 4 lancements en 2003⁸⁴ et 2 en 2004. Par conséquent, le centre

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ INSEE 2000, cité dans « Où vit-on le mieux dans les DOM ? », numéro spécial de *L'Express* du 19 avril 2004 consacré aux DOM.

⁸⁰ Rapports annuels de l'IEDOM 1996 et 1997, cité dans BENJAMIN et GODARD, 2002.

⁸¹ 21,6% de la valeur ajoutée en 1999, selon l'INSEE.

⁸² Annuaire statistiques de la Guyane et tableaux économiques régionaux de 1967 à 1997.

⁸³ Etude citée dans MAM LAM FOUCK, 2002. p. 115.

⁸⁴ *La Guyane en 2003*, rapport IEDOM.

spatial guyanais (CSG) a engagé un plan de restructuration entre 2003 et 2005 avec des licenciements non négligeables.

Malgré la croissance économique, les ressources financières des collectivités locales restent donc insuffisantes par rapport aux dépenses qu'elles engagent ou devraient engager pour satisfaire les besoins des populations, notamment en matière de logement, de santé et d'éducation. Il en résulte d'une part, un retard non encore comblé dans l'équipement des DOM et, d'autre part, la mise sous tutelle d'un certain nombre de communes qui ne sont pas parvenues à maîtriser leurs dépenses. C'est en Guadeloupe que les mises sous tutelle sont les plus nombreuses avec 15 communes sur 34 sous tutelle de la Chambre régionale des Comptes en 2001⁸⁵.

1.1.3.2. Précarité des ménages :

Les habitants des DOM restent eux aussi plus pauvres qu'en métropole, malgré un léger rattrapage au cours des années 90.

Tableau 2 - Revenus disponibles bruts des ménages (à prix courants) par habitants, en euros

	1993	en%	1998	en %
Guadeloupe	7584	62	8964	64
Martinique	8541	70	10074	72
Guyane	7388	61	8097	58
Réunion	7025	58	9107	65
France	12205	100	13975	100

Source : INSEE, tiré de La Guyane en 2003, rapport annuel de l'IEDOM.

La Guyane reste le département le plus touché, puisque les ménages guyanais gagnent à peine plus de la moitié de ce que gagnent les ménages métropolitains en moyenne. La Martinique est le territoire où les revenus sont le plus élevés.

Les inégalités sociales sont très marquées, avec d'un côté quelques grandes familles dont la fortune remonte au temps des colonies, et de l'autre une proportion non négligeable de ménages vivant sous le seuil de pauvreté. Ainsi, en 1995, plus de 18% des ménages vivent

⁸⁵ *La Guadeloupe en 2003*, rapport de l'IEDOM.

sous le seuil de pauvreté en Guyane, et 12% aux Antilles⁸⁶. A la Réunion en 1997, un quart de la population disposait de moins de 2100 F/mois et par unité de consommation⁸⁷. Entre ces deux extrêmes, la classe moyenne est essentiellement composée des fonctionnaires, qui bénéficient d'une rémunération majorée de 40% par rapport à la métropole et donc d'un très bon niveau de vie.

La pauvreté des ménages s'explique essentiellement par le fait que les DOM sont gravement touchés par le chômage, dont le taux atteint 21.9% en Martinique, 22.6% en Guyane, 24.3% en Guadeloupe et enfin 28.5% à la Réunion⁸⁸. Le nombre de rmistes est donc très élevé, surtout à La Réunion où ces derniers représentent 10% de la population totale en juin 2003 alors qu'ils ne sont que 2% en métropole à la même date. En outre, il faut savoir que le montant du RMI dans les DOM n'a été aligné avec celui de la métropole que très récemment, le 1^{er} janvier 2002. En effet, la loi du 1^{er} décembre 1988 instituant le RMI en France a été directement appliquée aux DOM par décret, mais le RMI y était de 20% inférieur. La différence entre le RMI de métropole et celui des DOM alimentait un fonds appelé « créance de proratisation » qui était destiné à financer des programmes d'insertion et plus particulièrement la construction de logements sociaux. De la même façon, le SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) n'a été aligné sur celui de la métropole que le 1^{er} janvier 1996.

Parallèlement à l'emploi formel, il ne faut toutefois pas négliger l'économie informelle qui fournit des revenus annexes à une grande partie de la population, y compris aux ménages qui jouissent déjà de revenus formels non négligeables d'ailleurs. Il reste très difficile d'obtenir un ordre de grandeur chiffré de la persistance de l'emploi informel dans les DOM. L'enquête sur l'emploi dans les DOM réalisée par l'INSEE au deuxième trimestre 2003 estime que les Antilles et la Guyane comptent environ 30 000 emplois informels, c'est-à-dire d'emplois non déclarés dans des entreprises déclarées ou bien d'emplois dans des activités non inscrites dans les répertoires professionnels (chambres consulaires ou administration). Ces 30 000 emplois correspondent à 20% des emplois privés formels⁸⁹. Par ailleurs, lors de l'enquête emploi de 1993, 63% des chômeurs d'Antilles-Guyane soit 61 000 personnes ont déclaré ne percevoir ni

⁸⁶ Géophrys sur les chiffres de l'enquête *Budget des Familles* 1994-1995, INSEE. Le seuil de pauvreté est fixé à la demi médiane des revenus par unité de consommation.

⁸⁷ INSEE, enquête *Logement* 1997.

⁸⁸ INSEE, deuxième trimestre 2003.

⁸⁹ « Stagnation de l'emploi en 2003 aux Antilles-Guyane », INSEE, *Antiane* n°60, juin 2004.

le RMI ni aucune allocation chômage⁹⁰, ce qui peut induire qu'un certain nombre de ces personnes tirent des revenus du secteur informel.

En conclusion, une grande partie des ménages domiens n'ont pas des ressources régulières suffisantes pour entrer dans les normes économiques qui leur donneraient accès au logement formel.

Conclusion 1.1: le visage contrasté de la ville outre-mer d'aujourd'hui

La permanence de la pénurie de logements couplée à la précarité financière des collectivités locales comme des populations explique que la ségrégation socio-spatiale qui a accompagné l'urbanisation des DOM dans les années 50 et 60 perdure encore aujourd'hui. Bidonvilles, quartiers spontanés en dur, grands ensembles et quartiers résidentiels aisés ceignent les centres historiques, eux-mêmes dévalorisés. Les illustrations photographiques jointes en annexe 5 donnent un aperçu du visage des espaces urbains susceptibles d'accueillir les populations les plus pauvres aujourd'hui.

Aujourd'hui, il est difficile d'estimer la population des quartiers d'habitat insalubre et illégal. S'agissant des logements insalubres, les chiffres de l'insalubrité sont peu actualisés et ne dépendent pas des mêmes critères selon les DOM. On peut toutefois estimer qu'en 1999, les logements insalubres représentaient 10% du parc des résidences principales à La Réunion, entre 12 et 20% en Guyane⁹¹, 10% en Guadeloupe et 7% en Martinique.

Tableau 3 - Estimation quantitative des logements insalubres dans les DOM

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
résidences principales (99)	144 818	130 844	46 173	215 044
logements insalubres	14 000	9 000	10 000	21 000
% logements insalubres	9,7	6,9	21,7	9,8

Source : Assemblée Nationale, Avis présenté au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi de finances pour 2004⁹².

⁹⁰ « Aux frontières de l'emploi », INSEE, *Antiane* n°27, janvier 1995.

⁹¹ La Charte de l'Habitat estime à 12,5% la proportion des logements insalubres par rapport au parc de résidences principales, mais des estimations de la DDE en 1998 font état de 20%.

⁹² Données extraites de : RGP 1999, DDE Martinique 2000, DDE Guyane 2000, DDE Guadeloupe 1998 et AGORAH 2000.

Le contexte historique, social et économique des villes des DOM explique pourquoi une ville informelle a émergé et pourquoi elle perdure aujourd'hui. La crise du logement ne peut pas apparaître comme conjoncturelle, elle fait partie intégrante de l'histoire urbaine de ces territoires.

1.2. Les raisons de l'implantation spontanée :

La partie précédente nous a permis de comprendre pourquoi une ville informelle avait émergé aux côtés de la ville formelle. Quittons à présent le contexte social et économique global et rapprochons nous de l'individu. A l'échelle de l'individu, des logiques personnelles, qui s'insèrent bien sûr dans le contexte social et économique global, peuvent permettre d'apporter un autre point de vue sur la formation des quartiers illégaux. Bien souvent, les motivations et les contraintes personnelles sont un peu éludées par la puissance publique devant des considérations économiques ou techniques beaucoup plus générales. Or tout d'abord les logiques individuelles peuvent perdurer quand bien même la puissance publique prévoirait de nombreux dispositifs, réglementaires notamment, pour s'y opposer. C'est par exemple le cas du développement de l'habitat dans les espaces périurbains aujourd'hui en France : bien que la loi dite « SRU »⁹³ vise à maîtriser l'étalement urbain et bien que la plupart des maires luttent contre l'extension de l'urbanisation sur leur territoire, les familles continuent à construire leur maison en diffus, dans le périurbain. Ensuite, méconnaître l'histoire des individus qui se placent dans l'illégalité peut entraîner la mise en place de solutions inadaptées. Dans cette partie, nous verrons donc comment peut s'analyser l'acte individuel de l'implantation dans un quartier spontané. Nous ne ferons pas de distinction ici entre l'habitat illégal insalubre et l'habitat illégal de bonne qualité. Ce qui importe est bien de comprendre pourquoi les individus se placent en dehors des cadres légaux du logement. L'illégalité peut provenir de l'absence de titre de propriété comme de l'absence de permis de construire. Dans les cas que nous analyserons, nous nous concentrerons sur l'absence de titre de propriété, qui entraîne automatiquement une impossibilité d'obtenir un permis de construire. Nous n'étudierons pas le cas des individus qui construisent sans permis sur un terrain qui leur appartient déjà.

⁹³ Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU ».

Des entretiens réalisés avec les habitants des quartiers spontanés, il ressort que les logiques qui poussent les habitants à s'implanter illégalement sont très variées. Elles dépendent de la situation économique de la famille, du regard qu'elle porte sur les mécanismes juridiques, administratifs et financiers d'accès au logement formel, ou encore de son sentiment de légitimité sur la terre qu'elle s'approprie. Elles dépendent également du moment de l'implantation par rapport à l'évolution du quartier : les habitants qui se sont installés les premiers et ont créé le quartier n'ont pas la même histoire d'implantation que ceux qui sont arrivés dans le quartier plus tard, alors qu'il était déjà construit ou en cours de construction.

1.2.1. L'implantation de survie :

Le cas le plus fréquent d'implantation dans un quartier spontané dans les DOM est celui de la famille qui a conscience de l'illégalité de son acte mais qui n'a pas les moyens de trouver une autre solution pour se loger : c'est ce que nous appellerons l'implantation de survie. Il est possible de distinguer plusieurs facteurs pouvant amener les individus à l'implantation de survie, que nous appelons les « incidents de vie » et qui peuvent se cumuler : la perte de l'emploi; les catastrophes naturelles ou politiques qui entraînent le déracinement de certaines familles; et enfin les ruptures familiales qui poussent certains individus à la rue.

1.2.1.1. La perte de l'emploi entraînant une grande pauvreté :

La plupart des quartiers spontanés se sont formés dans les années 50 et 60, au moment des crises agricoles qui ont entraîné un important exode rural et l'explosion démographique des principaux centres urbains. Beaucoup de familles pauvres ont perdu leur emploi dans les plantations de banane ou de canne, ou ne pouvaient plus vivre de la campagne, et ont afflué vers les villes où l'industrie se développait, dans l'espoir de trouver un nouvel emploi. C'est aussi de cette façon que se sont formés la plupart des bidonvilles en France et ailleurs dans le monde. Un urbaniste de la commune du Moule, en Guadeloupe, parle bien de survie quand il explique la formation des premiers bidonvilles sur sa commune : « *les gens veulent survivre et ils ne peuvent plus vivre que de la campagne* »⁹⁴.

⁹⁴ Entretien 39A.

Mariette B a 65 ans, elle habite dans le quartier de Trénelle. Elle y vit depuis qu'elle a 6 ans, et raconte l'arrivée de ses parents à Trénelle : « *A l'époque les gens venaient des campagnes, beaucoup d'usines fermaient. Les gens venaient chercher du travail à Fort-de-France. Les femmes étaient servantes, dans les maisons bourgeoises, et les hommes travaillaient dans le bâtiment, ou au port comme dockers, ou dans les services de propreté de la Ville.* »⁹⁵. A la réunion, la commune qui s'est la plus industrialisée est la commune du Port, à l'Ouest de Saint-Denis. C'est aussi cette commune qui a connu les premiers bidonvilles. Comme l'explique le responsable du logement aux services techniques de la commune, « *les gens des Hauts, quand il y a eu des crises agricoles, ils venaient au Port chercher du travail. Ils voyaient que ça fourmillait d'activités, et ils venaient.* »⁹⁶.

Pourquoi ces gens qui venaient de la campagne pour trouver du travail ne se sont-ils pas logés dans le parc de logements existants ? Il s'avère que leur implantation dans les quartiers spontanée s'est souvent faite en deux étapes : une installation provisoire chez la famille ou dans une petite chambre louée très cher dans les quartiers populaires légaux, puis l'installation définitive dans un quartier en construction ou sur des terrains non encore squattés. Les parents de César H. illustrent ce cheminement en deux étapes . Quand je lui demande pourquoi ils ont choisi le quartier de Volga Plage il répond : « *Mes parents viennent de Morne Rouge et de Trinité*⁹⁷. *Ils ne sont pas venus directement à Volga. Mon père est d'abord venu aux Terres Sainville, et ma mère à Morne Calebasse chez sa sœur* ». Terres Sainville est un quartier populaire assez précaire jouxtant le centre historique de Fort-de-France. Le père s'est donc installé dans un quartier précaire légal, et la mère chez la famille. César continue : « *Ils travaillaient tous les deux à Canal Alaric. Ils sont arrivés à Volga en 1960 parce qu'ils se sont mariés et ne trouvaient pas d'autre logement sur Fort-de-France.* »⁹⁸. Canal Alaric est un quartier immédiatement voisin de Volga Plage, qui en 1960 commençait à peine à accueillir les premières maisons. C'est donc le hasard de la proximité au lieu de travail et l'entrée dans la vie conjugale qui a amené les parents de César à choisir Volga. Mais ce dernier précise que ses parents ont d'abord cherché un logement sur Fort-de-France, sans succès. Louis E. explique l'installation de sa mère à Volga Plage, il y a quarante ans, en

⁹⁵ Entretien 22B.

⁹⁶ entretien 35A.

⁹⁷ Deux communes rurales de Martinique.

⁹⁸ Entretien 27B.

précisant aussi qu'elle ne pouvait pas trouver un logement légal: *«on ne pouvait pas trouver de logement parce que la vie était dure et qu'on n'avait pas d'argent »*⁹⁹.

En Guyane, il est arrivé aussi le phénomène inverse : ce n'est pas tant parce que les individus n'avaient plus d'emploi qu'ils ont rejoint les villes, mais aussi parce que les villes les ont appelés pour pourvoir des emplois d'urgence, comme ce fut le cas en 1965 lors de la construction du centre spatial guyanais, le CSG, à Kourou. La Guyane a alors fait appel à de nombreux immigrés pour construire le CSG, comme s'en souvient Pedro Q., jeune brésilien à l'époque. *« Il y avait Kourou, en 65, 66 par là. Nous on traversait le fleuve en tapouille, pour amener des bœufs à Cayenne. Et la Dumez, elle était venue sur les bateaux chercher des gens pour travailler à Kourou. Des gens logés et tout hein. Il y avait beaucoup de gens qui restaient »*¹⁰⁰. Ces travailleurs ont souvent rejoint les couronnes bidonvillisées par la suite.

Dans les DOM, certains individus sont encore aujourd'hui, par la faiblesse de leurs revenus, exclus de tous les types de logements. Nous avons vu que des logements très sociaux existent : les LLTS (logements locatifs très sociaux) ou encore les LES (logements évolutifs sociaux, en accession à la propriété), auxquels il est possible d'accéder avec le simple RMI. Mais l'analyse des revenus moyens de ménages montre que certains ne touchent pas même un



RMI, et doivent donc vivre avec moins de 300 euros par mois.

Photo 2 – Une case précaire à Kayenn (photo P.Vasseaux)

1.2.1.2. Les catastrophes naturelles ou politiques :

Les DOM sont soumis à de nombreux risques naturels. Les catastrophes naturelles survenues au cours de l'histoire ont souvent entraîné le déracinement des populations qui avaient perdu leur toit, et leur arrivée dans des quartiers insalubres et illégaux. Par exemple, en Guadeloupe, l'urbaniste de la commune du Moule estime que les cyclones ont souvent été des événements

⁹⁹ Entretien 21B.

« accélérateurs » qui ont fait descendre les populations vers la ville : « *il y a eu aussi des accélérateurs, comme les cyclones, qui ont fragilisé les habitations. Ce qui a poussé les gens à venir se protéger aux portes de la ville* »¹⁰¹. L'éruption de la Montagne Pelée en Martinique en 1902 a elle-même provoqué l'arrivée massive d'habitants des campagnes sur Fort-de-France, et la formation du bidonville de Texaco sur les collines de la ville. En Guyane, point de cyclone ni d'éruption. Mais une grande inondation survenue à Rémire en 1989 priva de nombreux habitants de leur maison et incita le maire de la commune à leur proposer un relogement provisoire sur un terrain qui appartenait au département : la BP 134 était née. Quinze ans après, ses habitants y vivent toujours de façon « provisoire », sans titre de propriété et bien sûr sans permis de construire.

La deuxième cause de déracinement est l'immigration, notamment due à ce que nous appelons des catastrophes politiques : par exemple, la dictature à Haïti, jusqu'en 1986, et la guerre civile au Surinam en 1986 ont accentué l'arrivée de haïtiens et de surinamais en Guyane. C'est aussi la pauvreté qui pousse certains individus à immigrer. Les départements d'outre-mer sont tous des eldorados pour les îles ou les pays voisins, qui sont nettement plus pauvres. De façon générale, certains immigrés peuvent d'ailleurs avoir des revenus, formels ou informels, mais pour autant ils ne trouvent pas à se loger en toute légalité soit parce qu'ils sont clandestins soit parce que les politiques d'attribution dans le parc social leur sont très clairement défavorables, comme en métropole. Aux Antilles les immigrés sont relativement peu nombreux mais en Guyane les étrangers représentent 30% de la population totale et l'immigration clandestine par nature mal estimée reste très active, comme on peut l'imaginer sachant qu'en 1995 par exemple, près de 12 000 clandestins ont été reconduits aux frontières guyanaises (BENJAMIN et GODARD, 1999). Joyce C. est une femme d'une quarantaine d'années, sans papiers, qui habite dans le bidonville d'Eau Lisette. Son histoire laisse pressentir qu'elle n'a pas eu grand choix pour quitter son pays, le Guyana, et chercher refuge en Guyane, comme le montre cet extrait d'entretien : « *vous êtes arrivée en Guyane seule ? - Oui, j'étais toute seule- Pourquoi vous êtes partie de Georgetown ? - J'avais des problèmes. -*

¹⁰⁰ Entretien 35B.

¹⁰¹ Entretien 39A.

Donc vous êtes arrivée en Guyane sans argent, sans travail ? - Non, je n'avais pas d'argent. »¹⁰².

A La Réunion, les immigrés viennent de Madagascar, des Comores ou de Mayotte. Sur les femmes Malgache, l'architecte sociologue Léon Attila CHEYSSIAL constate que: « *certaines sont amenées¹⁰³, mais la plupart viennent d'elles-mêmes. Elles viennent parce qu'elles pensent qu'elles vont s'en sortir. Il y a tant de différences de niveaux de vie entre Madagascar et La Réunion !* »¹⁰⁴. Dans le cas de Mayotte, les individus sont pourtant français, mais ils sont très pauvres. Il s'agit souvent de femmes seules avec plusieurs enfants donc de familles trop nombreuses pour trouver des logements adaptés dans le parc social. A ces deux facteurs s'ajoutent des difficultés à parler français et le rejet dont ils sont souvent victimes de la part des réunionnais. En bref, les mahorais sont eux aussi contraints à s'implanter dans les quartiers spontanés pour survivre.

Enfin, il ne faut pas négliger le fait que dans la plupart des cas, les immigrés sont les premières victimes des marchands de sommeil qui font du logement illégal une activité très lucrative. Dans le cas des marchands de sommeil, l'implantation en quartier spontanée ne se fait pas par le libre jeu de la volonté individuelle, elle est organisée. Les habitants ne créent pas une offre nouvelle de logements, ils s'insèrent dans une offre de logements pré existante, dont l'unique fonction est de les accueillir à des prix souvent exorbitants et dans des conditions de vie parfois assez extrêmes. Les marchands de sommeil sont surtout nombreux en Guyane et à La Réunion, en fait dans les territoires où l'immigration est la plus importante. Aux Antilles, il existe des marchés informels de location de logements dans les quartiers spontanés, comme nous le verrons, mais on ne peut pas parler de marchands de sommeil. L'objectif est de tirer des revenus de ces locations, mais pas de les ériger en système d'exploitation ultra rentables des occupants.

Les photos ci-dessous montrent des cases sous-louées illégalement à des populations immigrées à Eau Lisette, dans la partie bidonville et dans la partie Cité.

¹⁰² Rencontre 30B. La discussion a été plutôt violente, Joyce ayant quitté sa chaise à de nombreuses reprises sous le coup de la colère.

¹⁰³ par des réseaux qui organisent l'immigration.

¹⁰⁴ Entretien 29A.



Photo 3 - Case insalubre dans le bidonville Eau Lisette (octobre 2004)



Photo 4 - Chambres louées aux immigrés dans la Cité Eau Lisette (octobre 2004)

1.2.1.3. Les ruptures familiales :

Les aléas de la vie de famille peuvent aussi expliquer que certains individus auparavant logés soient contraints de quitter leur ancien domicile et n'aient pas d'autres alternatives que l'informel : les couples divorcés, les jeunes adultes souhaitant quitter le domicile familial, les femmes fuyant les maris violents ou alcooliques....C'est ainsi que la mère de Louis E. s'est réfugiée à Volga Plage suite à une dispute violente avec son mari. *« On n'a pas eu le temps de trouver un logement, parce que nous sommes partis dans l'urgence »*, dit Louis. *« Ma mère s'est sauvée »*. Louis, alors adolescent, l'a rejointe peu après¹⁰⁵. C'est aussi bien souvent l'instabilité conjugale qui pousse les femmes mahoraises à immigrer à La Réunion avec leurs enfants, et à rejoindre les bidonvilles. Léon Attila CHEYSSIAL estime, pour ces femmes musulmanes, *« qu'on n'est pas en face d'une polygamie mais plutôt d'une instabilité matrimoniale très importante, que les femmes ont généralement 3 ou 4 hommes c'est-à-dire que le couple ne dure pas, et qu'elles sont très souvent mères de nombreux enfants ayant des pères différents. »*. Or selon lui, *« le lieu d'accueil de ces familles ce sont les bidonvilles »*¹⁰⁶. Que ce soit aux Antilles, en Guyane ou à La Réunion, la plupart des familles créoles sont des familles recomposées dont la seule constante est la mère. L'anthropologue Eliane WOLFF a analysé le caractère matrilineaire de la société réunionnaise en observant une famille issue d'un bidonville et relogée dans la cité HLM du Chaudron à Saint-Denis, une des cités ayant la

¹⁰⁵ Entretien 21B.

¹⁰⁶ Entretien 29A.

plus mauvaise réputation de l'île. La mère est le pilier stable de la famille, les filles ont eu, comme leur mère, des grossesses précoces et nombreuses avec des hommes différents, et les hommes se voient dans l'incapacité de fonder une famille stable et de parvenir aux besoins de leur famille ce qui les plonge dans des troubles identitaires qui peuvent aller jusqu'à la folie. « *Vivre avec cet échec mine un des fondements de l'identité sociale masculine et maintient l'homme dans un statut d'éternel irresponsable pris en charge dans des unités domestiques exclusivement dirigées par des femmes.* », constate l'auteur (WOLFF, 1991, p. 124). La conséquence est que les femmes ne parviennent pas toujours à rassembler l'argent nécessaire pour habiter dans le logement formel, étant donné qu'elles ont des enfants à charge et souvent pas de pension de la part des anciens maris... Les femmes créoles que j'ai interrogées citent toujours ce facteur dans la paupérisation des ménages et leurs difficultés à trouver un logement. Par exemple, la directrice du bureau de la planification à la Ville de Fort-de-France constate que parmi les demandeurs de logements sociaux sur sa commune : « *souvent ce sont des familles monoparentales, en général des femmes avec des enfants, et c'est vrai qu'ici on n'a pas appris non plus à faire payer des pensions aux maris !* »¹⁰⁷.

Dans les quartiers spontanés, on trouve ainsi beaucoup de femmes seules avec des enfants, et beaucoup d'hommes célibataires. Ce sont souvent les ménages qui cumulent le plus de handicaps : économiques, sociaux, voire psychologiques.

Conclusion 1.2.1

En conclusion, l'implantation de survie apparaît comme une implantation qui n'est pas choisie mais subie par les habitants. Toutefois, elle revêt un caractère positif dans le sens où, effectivement, elle assure ou a assuré à une période donnée la survie de l'individu. Après l'implantation, certains vont construire un parcours social et familial ascendant et d'autres vont être contraints de se maintenir à l'étape primaire de la lutte pour la survie, voire vont perdre pied dans une marginalisation croissante qui peut aller jusqu'à la mort. Dans tous les quartiers, on peut identifier certains habitants qui ne parviennent pas à se sortir de la spirale de la marginalisation. A Basse-terre par exemple, quartier spontané de la ville de Saint-Pierre à La Réunion, une conseillère en économie familiale a identifié par exemple « *un célibataire à moitié fou, qui du jour au lendemain a perdu son boulot, s'est mis à boire* ». Elle raconte : « *sa mère est morte quand il était plus jeune, et je crois qu'il y a eu des histoires de*

¹⁰⁷ Entretien 15A.

sorcellerie. Il faut vraiment faire attention à l'impact que cela peut avoir sur les enfants »¹⁰⁸. Pour ce célibataire, la solidarité de quartier ne joue plus, il survit dans une cabane misérable. A Volga Plage, Christophe J. , médiateur de quartier, a tenté de gérer la descente aux enfers d'une jeune adolescente de 15 ans qui s'était fait retirer la garde de sa fille parce qu'elle se prostituait dans son quartier pour payer son crack mais deux années plus tard, il avoue que tout le monde a jeté l'éponge dans le quartier et que plus personne ne sait vraiment où elle est¹⁰⁹. Pour les habitants qui s'en sont sortis, l'implantation de survie va au contraire marquer le début d'une relation affective extrêmement forte avec le quartier, qui de fait a représenté leur salut. Nous allons maintenant voir comment dans d'autres cas, l'implantation peut relever au contraire d'un choix délibéré de l'individu.

1.2.2. L'implantation revendicative :

Dans les cas où l'individu choisit de s'installer dans un quartier spontané, il est non seulement conscient de l'illégalité de son acte mais au lieu de le justifier par le fait qu'il n'a pas pu faire autrement, il le revendique pleinement. C'est pourquoi nous parlerons dans ces cas d'une « implantation revendicative ». Il peut s'agir d'une lutte politique, ou d'une lutte contre un mode de vie imposé.

1.2.2.1. La conquête de la ville en tant que revendication de l'identité créole :

Ce premier cas d'implantation revendicative correspond à la lutte de l'individu pour l'accès à la Ville dans le sens de l'accès à la liberté. Les descendants d'esclave considèrent que s'installer en Ville, c'est sortir de leur passé d'esclave et rejoindre le monde des hommes libres puisque les esclaves étaient enfermés à la campagne, dans les plantations, alors que les hommes libres travaillaient dans les villes.

C'est ainsi que le quartier de Texaco, à proximité immédiate du centre ville de Fort-de-France, a été formé puis passionnément défendu par une descendante d'esclave qui revendiquait son droit à « l'En-Ville » : Marie- Sophie Laborieux, comme le conte Patrick

¹⁰⁸ Entretien 31A.

¹⁰⁹ Rencontre 20B.

CHAMOISEAU dans son roman *Texaco* (CHAMOISEAU, 1992). Elle exprime clairement le fait que la ville, c'est l'espace où l'esclavage n'existe plus et que par conséquent, seule la Ville peut la sauver : « *ce qui m'a sauvée, c'est de savoir très tôt que l'En-Ville était là. L'En-Ville avec ses chances toutes neuves, marchandes des destinées sans canne à sucre et sans béké* ». (p 48). Conquérir la Ville, c'est alors se forger une identité, se sentir exister. Avoir sa propre maison devient alors une obsession. « *Pourquoi cette obsession de posséder ma case ? Etre dans l'En-ville, c'était d'abord y disposer d'un toit. Et moi, bien que d'y être née, je m'y sentais flotter comme une négresse-campagne* » (p.352). La formation puis l'évolution du quartier de Texaco dépasse donc la nécessité de survivre, pourtant bien présente, pour atteindre une dimension de lutte pour la reconnaissance de l'âme créole. Cette lutte a été galvanisée par l'arrivée à la municipalité du maire Aimé Césaire en 1945. Aimé Césaire a en effet inspiré puis soutenu les premiers occupants des quartiers spontanés de Fort-de-France, et notamment Marie-Sophie : « *De voir ce petit nègre, si haut, si puissant, avec tant de savoirs, tant de paroles, nous renvoyait une image enthousiasmante de nous-mêmes. Nous avions désormais le sentiment que nous pouvions nous en sortir et conquérir l'En-ville.* » (p.320). Aujourd'hui, le sentiment de cette conquête de la ville reste très présent pour les habitants de Trénelle et de Volga Plage, deux quartiers nés dans les années 50 sous le premier mandat d'Aimé Césaire.

L'anthropologue Albert FLAGIE estime également que la prise de possession d'une terre par les esclaves libérés puis par leurs descendants est un des actes fondateurs de la construction de l'identité créole en Guadeloupe. Pour lui, la terre ne représente pas seulement la *possession* de quelque chose, qui en soit était déjà très importante pour les esclaves qui n'avaient jamais eu le droit de posséder quoi que ce soit, mais au-delà la terre représente aussi un point d'ancrage dans le monde qui permet de fonder une lignée, une famille, et donc une existence collective. « *C'est une société où manque la racine, le point d'ancrage, ce qui explique pourquoi il y a aujourd'hui une sur valorisation de tout ce qui pourrait être rattaché à un quelconque élément du sol.* » dit-il. Et « *dans la parcelle de terre, on convoque immédiatement l'arrière-grand-père, ou l'arrière-grand-mère, on convoque la lignée, et quand on s'accroche à la parcelle, on ne s'accroche pas simplement au sol mais on s'accroche à une lignée, on s'accroche à l'âme.* »¹¹⁰. Or cette recherche d'identité se faisait préférentiellement à la Ville

¹¹⁰ Entretien avec Albert FLAGIE, entretien 38A.

plutôt qu'à la campagne, puisque les esclaves ont d'abord cherché à quitter leur cadre de vie précédent et leur passé : l'habitation du maître.

1.2.2.2. Le squat des terrains de l'Etat en tant que revendication de la possession de la terre :

Le deuxième type de revendication qu'il est possible d'identifier dans les entretiens avec les habitants fondateurs des quartiers spontanés, c'est une revendication pour posséder la terre quand on a le sentiment que l'Etat abuse de son pouvoir. Cet abus de pouvoir peut consister ou bien à détenir une trop grande majorité des terrains, comme c'est le cas en Guyane où l'Etat possède 90% du foncier du département, ou bien à détenir des terrains inoccupés sans se soucier de les utiliser pour loger les plus pauvres, comme c'est le cas aux Antilles par exemple sur la zone dite « des cinquante pas géométriques »¹¹¹.

En Guyane, l'histoire de l'urbanisation spontanée du versant ouest du Mont Baduel illustre ce genre d'action revendicative, bien que cette histoire ne soit pas racontée de la même façon par les différentes personnes interrogées. Aujourd'hui, les pouvoirs publics et les occupants ne sont pas du tout d'accord sur la signification de l'implantation et il reste difficile de savoir où est la vérité dans cette affaire. Ce qui est certain, c'est que les premiers habitants du site se sont montés en association, appelée « Génération Guyanaise », pour créer un contre-pouvoir face à l'Etat qui est propriétaire des terrains qu'ils occupent. Mais ce qui varie, c'est le sentiment de ces premiers habitants vis-à-vis de la propriété de l'Etat.

Voilà comment Steven O., jeune instituteur et vice-président de l'association d'habitants, raconte la formation du quartier: *“Cette association a été créée dans les années 90, pour répondre à un besoin, le manque de foncier disponible. Il s'est trouvé que nous sommes en Guyane, le terrain est très vaste, et presque 80% du territoire appartient au domaine de l'Etat. Les guyanais n'ont pas de foncier, ne peuvent pas bâtir, et quand bien même ils le peuvent c'est toujours difficile parce que les terrains sont isolés, les terrains sont boisés, et... comment dirais-je? Je ne suis pas service public mais les équipements publics n'y sont pas. Donc c'est très difficile pour les gens de construire. L'association a donc pris possession*

¹¹¹ bande littorale de 81,20 mètres en Guadeloupe et en Martinique, propriété de l'Etat instaurée sous l'Ancien Régime pour des raisons de défense militaire. Ces terrains de l'Etat étant non bâtis même dans les centres urbains où le foncier commençait à manquer, beaucoup de quartiers spontanés des Antilles s'y sont construits.

entre guillemets de cette parcelle et a installé un certain nombre de personnes.”¹¹². Steven considère que l’Etat est en partie responsable, et dit que les premiers occupants du Mont Baduel ont délibérément choisi de s’implanter sur des terrains de l’Etat, qu’ils ont identifié très méthodiquement en effectuant des recherches au cadastre. Il indique que c’est un membre du Conseil général de l’époque qui leur a soufflé que l’Etat, grand propriétaire, devait les loger et qui leur a directement conseillé de repérer un de ses terrains pour s’y installer irrégulièrement.

La version du président de l’association Génération Guyanaise diffère un peu. Ce dernier n’habite pas sur le quartier mais a été appelé par les premiers occupants pour les aider. Il a reconstitué l’historique des premières implantations et gardé soigneusement tous les documents pouvant attester des démarches des habitants pour être en règle, ou se régulariser, des preuves qu’il s’est d’ailleurs empressé de me montrer. Il dit vouloir rétablir la vérité sur le Mont Baduel : *« c’était trop mensonger au départ. Alors je veux être là pour démentir ou approuver, c’est tout. »*. Il me dit que la première personne à avoir habité sur le secteur s’est installée en 1971, et que quelques autres ont suivi en 1982. Jusqu’en 1987, la parcelle était une parcelle privée dont on ne parvenait pas à identifier le propriétaire. Alors en 1987, cette parcelle est entrée dans le patrimoine de l’Etat en tant que bien vacant sans maître. Le président de l’association, Olivier A., raconte que les premiers occupants ont effectué des demandes de cession pour que la parcelle leur soit cédée au lieu de revenir à l’Etat. Mais il ajoute : *« Vous savez dans le temps, l’Etat était tout suprême. Les portes étaient fermées. Quand on allait aux informations, les gens nous disaient : monsieur, c’est un terrain de l’Etat et point. »* Il dit qu’il n’y avait pas de dialogue. *« Alors même qu’on savait que les gens étaient déjà installés ? - tout à fait, et ces mêmes personnes avaient déjà formulé des demandes d’acquisition de ce terrain »*¹¹³. Toutefois, il ajoute aussi comme Steven que dès lors qu’il a été connu que le terrain devait devenir propriété de l’Etat, le Conseiller général de l’époque leur a conseillé de monter une association loi 1901 et de rester sur le terrain. Il se souvient : *« parce que madame... les collectivités nous encourageaient à prendre des terrains de l’Etat, pour construire On nous disait : constituez-vous en association. »*. Donc Olivier explique que le Mont Baduel avait déjà commencé à être squatté avant cet encouragement politique à s’approprier les terrains de l’Etat. Il faut dire qu’entre la version de Steven et celle de Olivier, deux années se sont écoulées et entre temps, la parcelle en question du Mont

¹¹² entretien 2B

Baduel est devenue un enjeu politique symbolisant la lutte de l'Etat contre les constructions illégales en Guyane. Cinq maisons ont été démolies par les forces de l'ordre en décembre 2003 au Mont Baduel, une grande première.

Un des occupants de ces maisons, Paul A., était justement le deuxième habitant du quartier, celui qui a appelé Olivier à l'aide pour fonder une association. Et sa version est encore légèrement différente... Pour lui, l'implantation au Mont Baduel n'avait rien à voir avec une provocation envers l'Etat et la loi, ce sur quoi Olivier finalement n'est pas si catégorique puisqu'il se contredit un peu pendant l'entretien en disant d'une part que les habitants ont fait des démarches pour être en règle mais d'autre part que Paul A. n'est pas facile à défendre : *« on a voulu le punir parce que il se balançait de la loi. Il s'est un petit peu moqué de la loi, en disait qu'ils n'allaient pas le faire. »* estime-t-il¹¹⁴. Paul A. ne nie pas qu'il était dans l'illégalité mais il insiste sur le fait que d'abord il n'a pas pu faire autrement, et que ensuite il a toujours voulu se mettre en règles. *« En fait, moi ce que je veux vous dire, je suis conscient de mon tort, mais malgré tout j'espérais quand même pouvoir tant mal que bien, trouver un peu d'argent pour acheter le terrain. »*¹¹⁵. Il raconte comment il a été amené à s'installer au Mont Baduel, après trois années de recherches infructueuses d'un logement : *« je ne trouvais pas de logement. J'ai essayé de trouver, avec beaucoup de relations, j'ai trouvé un promoteur qui construisait un lotissement, aux Ames Claires, mais je me suis fait escroquer. L'affaire a été au tribunal, j'ai récupéré tout mon argent mais rien d'autre. En 83, quand j'ai récupéré mon argent, j'ai fait des demandes aux HLM.(...). Mais j'ai jamais rien pu avoir. Alors mon copain Ernest, qui était là, il m'a dit, viens Paul, on va voir si on peut racheter ce terrain à l'Etat, comme terrain agricole, ou demander une cession à titre onéreux, enfin on va essayer de trouver un truc pour acheter ce terrain. »*. Après m'avoir raconté ses démarches successives, il conclue : *« j'ai toujours essayé de régulariser. Avec l'espoir, l'espoir, jusqu'au dernier moment j'espérais toujours. J'espérais pouvoir acheter ce terrain. »*. Aujourd'hui, sa maison a été démolie et il semble avoir souffert d'avoir été présenté comme un indigne squatteur de terrains. Il raconte ce qui lui a dit la procureur lors de son procès : *« elle m'a parce que vous êtes guyanais, vous vous croyez tout permis, vous croyez que vous pouvez faire n'importe quoi de votre pays ? Elle m'a dit ça. Et ça j'ai pas aimé. Ce n'est pas parce que je suis guyanais et que je suis dans mon pays que j'ai fait cette maison, c'est parce que je*

¹¹³ entretien 33B.

¹¹⁴ entretien 33B.

¹¹⁵ entretien 37B.

n'avais aucun moyen de faire une maison autrement. » dit-il calmement. Par contre, il explique lui aussi comment les paroles de ce président du Conseil général l'a un peu conforté dans sa démarche d'implantation, bien que sa maison était déjà en construction à l'époque : *« il nous disait qu'il voulait voir les jeunes s'installer, et voilà d'après ce que j'ai compris, voilà ce qu'il disait : installez vous, les jeunes, et après vous ferez les démarches et ils vous donneront satisfaction. ».*

Sur cette partie du Mont Baduel, il est donc certain que l'implantation des habitants a pris une signification politique de revendication foncière vis-à-vis de l'Etat, mais finalement cette revendication était davantage portée par les hommes politiques que par les habitants eux-mêmes, en tous cas pour les premiers à s'être installés. Sur ce point, il faut souligner que si les élus répètent souvent que l'Etat possède 90% du foncier, en réalité il s'agit surtout de la forêt. Les secteurs urbanisables appartiennent plus souvent à des grands propriétaires fonciers guyanais qu'à l'Etat !

Aux Antilles, on retrouve un peu cette ambiguïté sur les 50 pas géométriques : les occupants s'y sont surtout installés parce qu'il n'y avait pas d'autres terrains disponibles proches des centres villes, mais les élus ont également critiqué la persistance de cette propriété de l'Etat parce qu'elle remontait au début du colonialisme et symbolisait une appropriation publique excessive du territoire. Pour les habitants, s'installer sur les terrains de l'Etat répondait plus à la sécurité de ne pas être délogé qu'à un acte réellement politique. Par exemple, Mme Gilda, une des premières habitantes de Volga Plage qui est majoritairement construit sur les 50 pas géométriques explique qu'elle est aussi venu dans ce secteur parce qu'elle savait que les terres appartenaient à l'Etat : *« il n'y avait nulle part autre où aller ?- Non, et puis c'est des terre de l'Etat, des terre de l'Etat ici, nous on les a prises. »*¹¹⁶. Le fait de squatter de préférence des terres de l'Etat s'explique par le fait que dans la réalité, les terrains de l'Etat sont souvent considérés comme n'étant à personne en particulier et donc pouvant être approprié par quiconque. Un rapport d'inspection réalisé par le Conseil général des Ponts et Chaussées et l'Inspection générale de l'administration en 2004 sur la gestion de la zone des 50 pas géométriques note que *« la zone a été très vite identifiée dans beaucoup de consciences comme un territoire qui, n'appartenant en propre à personne (sauf au Roi ou à la*

¹¹⁶ entretien 7B.

république), constituait un bien collectif ouvert »¹¹⁷. C'est aussi ce que remarque Albert FLAGIE : « les personnes vont naturellement considérer qui si c'est à l'Etat c'est à eux, et vont s'installer sur ces terres »¹¹⁸. Au-delà la propriété de l'Etat, c'est aussi plus largement le droit qui est remis en cause, aux Antilles comme en Guyane. La transgression des lois par la construction illégale ne sera pas vue comme une faute si le droit n'est pas considéré comme juste. C'est ce que constate une équipe pluridisciplinaire métropolitaine en effectuant une étude sur les territoires illégaux en Guyane : « les règles de Droit, dont l'histoire est indissociable de celle du territoire métropolitain, sont souvent contestées et considérées comme inadaptées. En effet, elles ne tiendraient pas compte des traditions locales et du principe de spécificité guyanaise. La responsabilité de l'Etat est alors introduite. »¹¹⁹.

En conclusion, que ce soit une opposition politique claire envers l'Etat ou le sentiment qu'un terrain de l'Etat est un bien public, dans les deux cas il s'agit d'une remise en question de la légitimité et de la propriété étatiques.

1.2.2.3. La construction spontanée en tant que revendication d'un mode d'habiter:

Parmi les exclus de l'offre formelle du logement, certains pourraient prétendre à une location mais rêvent d'une maison individuelle avec un coin de terre, sans avoir les moyens financiers d'acquérir un terrain sur le marché formel, excessivement cher dans les DOM. L'implantation s'inscrit dans les modes d'habiter traditionnels qu'ils privilégient plus que tout. Dans ce cas, il s'agirait plutôt d'une l'implantation par idéal.

Tous les français, domiens comme métropolitains, préfèrent habiter une maison avec jardin plutôt qu'un HLM. Pour autant, l'idéal des populations créoles se distingue fondamentalement du modèle du pavillon en banlieue fantasmé en métropole. L'organisation et les usages des espaces de l'habitat traditionnel créole, analysé en détails par les anthropologues Michel WATIN (WATIN, 1991) et Eliane WOLFF (WOLFF, 1991) à La

¹¹⁷ *Rapport sur les cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et Ministère de l'Equipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, février 2004.

¹¹⁸ Entretien 38A.

¹¹⁹ *Les territoire de l'exclusion., étude urbaine et socio-économique des phénomènes de l'habitat informel sur le littoral de Guyane*, deux volumes, réalisé par le bureau d'études AU&S-OGEFA pour la DDE 973, octobre 1998. p. 16.

Réunion, révèlent en effet des modes d'habiter spécifiques. Le fait que les mêmes constantes se retrouvent dans de nombreux habitats individuels créoles constitue ce que Michel WATIN appelle le « continuum créole ». Quelles sont ces constantes ? La parcelle habitée, appelée la Kour, se partage toujours en trois espaces très distincts : la Kaz (la maison), la « cour de devant » ou « parterre » et la cour de derrière. La Kour de devant est souvent un jardin aménagé et bien entretenu, par les femmes essentiellement. La fonction de cette cour de devant est celle d'une « parade sociale » : protection et visibilité, exposition et défense. C'est l'espace visible de la maison pour le passant ou pour le visiteur. La Kour arrière est par contre réservée aux activités domestiques, c'est un lieu de vie plus désordonné et plus petit, plus pratique. Il n'est pas visible de l'extérieur. Il est dédié à la lessive, à l'élevage des animaux ou encore à la cuisine au feu de bois. L'espace avant est toujours plus vaste que la cour arrière. La Kaz n'est donc jamais implantée au centre de la parcelle. Les éléments de confort : cuisine, salle de bain, toilettes, sont extérieurs. C'est le cas de la case de Augustin et Pauline S. dans le quartier de Basse-Terre. A l'intérieur, les pièces répondent aussi à des fonctions bien précises. Le salon est une pièce de réception et non une pièce de vie familiale. C'est par exemple dans leur salon que m'ont reçue Augustin et Pauline S., Louis E., Edwige C. ou encore Christian I. Notons que la terrasse peut aussi jouer ce rôle : ce fut le cas chez Madame Gilda ou César H. Quant aux chambres, elles sont petites et très sommairement équipées. Dans les bidonvilles, même si la case est petite, la famille recrée toujours un espace qui tient lieu de salon. A l'inverse, dans les logements sociaux de relogement, l'absence de salon tenant lieu de pièce de réception représente souvent une rupture de vie pour les familles relogées, même si ce n'est pas automatique, certaines familles souhaitant au contraire d'adapter au plus vite aux modèles modernes. Eliane WOLFF cite le récit d'un architecte réunionnais sur les transformations effectuées dans les logements locatifs sociaux pour reformer le mode d'habiter créole : « *On constate aisément les différences de conception qui opposent le plan initial de l'architecte à celui réalisé par les familles. Là où le concepteur initial distingue deux types d'espace – le séjour et les chambres – l'habitat en distingue trois – le séjour, la salle à manger et les chambres-. La disposition des pièces manifeste la volonté de retrouver le plan créole traditionnel où l'on privilégie les espaces de réception et cela se fait ici au détriment des chambres. Ainsi, on sacrifie aisément deux ou trois chambres pour avoir une salle à manger et un salon et on continue à dormir à quatre ou cinq dans la même pièce comme dans le logement précédent (...)* Il semble bien que la promotion sociale représentée

par l'accession à un LTS réside moins dans un gain de confort au niveau des chambres, que dans la possibilité d'avoir ou d'agrandir les espaces de représentation sociale. »¹²⁰. Enfin, dans le modèle créole, la Kaz n'est pas une unité d'habitation isolée des kaz voisines. D'abord parce que la famille a souvent une Kaz sur la même parcelle, ce qui permet par exemple de se retrouver dans la cuisine extérieure commune, comme le faisait Rosaline A. dans le quartier de Basse-Terre avant d'être relogée dans un appartement locatif social. Ensuite parce que les espaces extérieurs permettent également de communiquer ou de partager des moments de vie avec les voisins ou bien avec de la famille qui habite dans d'autres quartiers. C'est ce qui explique que des architectes comme Léon Attila CHEYSSIAL à La Réunion conçoivent des logements formels, pour reloger les habitants des bidonvilles, dotés d'espaces extérieurs importants même si c'est une vieille grand-mère qui est relogée. L'organisation des sphères publiques et privées est donc différente de celle que l'on peut observer dans le modèle du pavillon métropolitain, qui marque plutôt un affaiblissement des liens communautaires et un processus d'individuation et de repli domestique autour du noyau conjugal.

En outre, le désir de certains de s'implanter irrégulièrement pour pouvoir construire une maison fidèle à leurs modes d'habiter traditionnels est d'autant plus fort qu'ils souhaitent à tout prix échapper à l'immeuble, souvent très mal vu et très mal vécu, surtout en Guyane ou à La Réunion. Le refus du HLM est un élément récurrent dans les entretiens réalisés, que ce soit avec les acteurs publics ou avec les habitants. Les acteurs institutionnels reconnaissent tous : *« Tout le monde veut avoir accès à une maison individuelle (...). Ils ont horreur d'aller en collectif, pour la plupart en tous cas »* ou bien *« Ils ne veulent pas vivre en immeubles »*. Quant aux habitants, ils appellent les immeubles HLM des « blocs », des « cages à poule », ils disent qu'ils ne veulent pas vivre « à l'étage » ou « en l'air », par opposition aux maisons individuelles qui sont des « cases à terre ». Dans le cas d'habitants relogés en HLM, qui vivaient auparavant dans des maisons individuelles, même très sommaires, un urbaniste guadeloupéen estime même que l'adoption du HLM est presque impensable. A la question : connaissez-vous des opérations de relogement en HLM qui se sont bien passées ? Il répond : *« Personnellement, je considère qu'aucune des opérations de logement collectif ne s'est bien passée »*¹²¹. Il existe plusieurs raisons au rejet du HLM. La première est liée aux relations public-privé évoquées ci-dessus. L'appartement HLM supprime effectivement l'espace de représentation formé par la Kour avant, mais aussi l'espace domestique formé par la Kour

¹²⁰ Trouilloud, 1980, *séminaire CFPP 1976-78*, cité dans WOLFF, 1991.

arrière qui permet à de nombreuses familles de survivre grâce à l'élevage d'animaux par exemple. La frontière entre la sphère publique et la sphère privée est matérialisée par les murs de l'appartement et la porte d'entrée. La suppression des espaces de vie extérieurs marque alors la fin des grands rassemblements familiaux et le repli du couple sur lui-même, un isolement du voisinage amical et familial pouvant entraîner sa déstructuration comme l'a montré Michel WATIN. *« il y a des gens qui ne supportent pas et qui vivent ça comme une déchéance ou une perte d'identité, très largement, au point d'ailleurs que j'ai des exemples de personnes, je ne sais pas si ils sont significatifs, qui sont retournés vivre en bidonville, ou qui sont retournés vivre avec les parents, parce que l'entre soi et la fermeture de la porte n'étaient pas vivables. »*¹²². La seconde raison est liée au versement d'un loyer, il s'agit donc plus d'une revendication pour la propriété par opposition à la location que d'une revendication pour l'individuel par opposition au collectif. Nous reviendrons plus tard sur l'analyse des facteurs de satisfaction dus à la propriété mais le facteur qui est toujours cité de prime abord est financier : en HLM, les habitants ont l'impression qu'ils paient « pour rien ». La jeune Emmanuelle T. loue un appartement (illégalement) à Volga Plage et voudrait devenir propriétaire, non pas tellement parce que le mode de vie dans son appartement ne lui convient pas mais parce que son loyer est trop cher. Elle voudrait être propriétaire : *« Pour ma fille, et parce que c'est trop dur pour moi de payer un loyer. Mon loyer représente un tiers de mon salaire. »*. A la remarque du coût de l'emprunt si on devient propriétaire, elle répond : *« Oui, mais on ne paie pas pour rien. »*¹²³.

Les habitants des DOM préfèrent donc revenir vivre dans les bidonvilles ou s'implanter illégalement dans des quartiers spontanés plutôt que de vivre en HLM. Ils poursuivent un idéal apparemment similaire à celui des aspirants au pavillon en France métropolitaine mais pas toujours dans les mêmes buts, ni dans les mêmes formes.

Conclusion 1.2.2.

De même que dans le cas de l'implantation de survie, l'implantation revendicative fait naître un fort attachement à la terre et au quartier mais cette fois-ci parce qu'elle touche à des valeurs importantes défendues par l'habitant. Ces valeurs concernent comme nous venons de le voir son identité, sa relation à la puissance publique ou ses modes d'habiter. Elles sont

¹²¹ Entretien 39A.

¹²² Entretien 36A.

souvent défendues dans la lutte : les abandonner est une souffrance et un échec pour l'individu.

1.2.3. L'implantation accordée :

Le dernier type d'implantation que nous avons identifié représente une autre étape dans le sentiment d'illégalité. Dans l'implantation pour la survie, l'habitant est conscient de l'illégalité mais ne peut pas faire autrement. Dans l'implantation revendicative, il est aussi conscient des règles et il choisit délibérément de les transgresser. Mais dans d'autres cas, l'habitant a reçu une autorisation plus ou moins explicite pour s'implanter et de fait, il se sent beaucoup moins hors-la-loi. C'est ce que nous appellerons l'implantation accordée. Dans sa thèse de doctorat en sciences de l'éducation sur les quartiers spontanés à La Réunion, Léon Attila CHEYSSIAL constate que 88% des ménages enquêtés disent avoir reçu une ou plusieurs autorisations : des parents pour 29% d'entre eux, du propriétaire pour 40% ou bien du maire ou de son adjoint pour 19% (CHEYSSIAL, 2002). La proportion serait sans doute beaucoup moins élevée dans les trois autres DOM comme le laissent penser les résultats des entretiens réalisés mais les cas de figure où une autorisation a précédé l'implantation sont également nombreux. D'après notre échantillon, 40% des personnes interrogées se sont d'abord installées pour survivre, 10% par revendication et 50% ont reçu une autorisation quelconque¹²⁴. Mais les quartiers d'étude présentent eux-mêmes des particularités globales d'implantation qui baissent ces statistiques. Par exemple, à Volga Plage, la grande majorité des occupants se sont installés pour survivre. A Trénelle au contraire, quasiment tous ont reçu une autorisation formelle de la mairie. A Basse-terre à La Réunion, les habitants vivent sur des parcelles familiales occupées de longue date. Ce qui nous intéresse ce n'est pas d'isoler quantitativement les raisons de l'implantation mais plutôt de voir quels cas de figure existent, et pourquoi. Ici, d'où proviennent les autorisations et comment s'expliquent-elles ?

¹²³ Entretien 28B.

¹²⁴ Voir annexe 4

1.2.3.1. Autorisation du propriétaire :

La première forme d'autorisation émane du propriétaire du terrain lui-même. Il peut s'agir d'une personne privée qui autorise l'exploitation de sa terre, d'une personne privée qui morcelle sa parcelle pour en faire un lotissement irrégulier ou bien d'une association d'habitants qui achète un terrain (ou pas d'ailleurs) et revend des parcelles aux occupants.

A la Réunion s'est généralisé dès le 18^{ème} siècle un mode de faire-valoir foncier original : le colonat partiaire. Il s'agit d'une autorisation donnée par un propriétaire foncier d'exploiter une terre agricole en échange d'une petite redevance, souvent en nature. Les premiers à en bénéficier furent ce qu'on appelle les « petits blancs », des colons blancs sans argent et souvent sans terre. Ils ont ainsi cultivés des terres réunionnaises qui ne leur appartenaient pas mais sur le fondement d'un contrat verbal stable dans le temps. En 1850, avec l'abolition de l'esclavage, de nombreux esclaves libérés ont également proposé leurs services pour défricher et cultiver des terres dans les Hauts de la Réunion. « *Chacun y trouvait son compte : l'Affranchi, un genre de vie plus libre que celui des ouvriers agricoles, le grand propriétaire, de nouvelles terres mises en culture* ». (SCHERRER, 1980, p.76). Le colonat explique encore aujourd'hui un grand nombre d'occupations foncières informelles à La Réunion, y compris en milieu urbain dans les quartiers spontanés car les terres concernées étaient jusque récemment des terres agricoles cultivées mais qui se sont fait rattraper par l'urbanisation, comme c'est le cas pour le quartier de Basse-Terre en périphérie de Saint-Pierre. « *Avant c'était que de la canne* » se souviennent deux sœurs qui sont nées dans ce quartier, « *c'était vraiment la campagne* »¹²⁵. Dans un autre quartier de La Réunion, le Brûlé, des terres agricoles aujourd'hui urbanisées sont toujours occupées par des familles indiennes dont les ancêtres ont bénéficié du colonat partiaire. La pratique a d'ailleurs traversé les époques en étant confortée par le propriétaire de façon illégale puisqu'il n'est plus propriétaire de ce terrain. Léon Attila CHEYSSIAL raconte : « *Je louais une maison à une dame, ancienne directrice d'école, qui faisait partie de la communauté créole blanche. Sur ses terrains habitaient des gens, des cafres*¹²⁶ *du Brûlé, qui étaient les descendants des anciens porteurs de valises des familles blanches du Brûlé. Elle m'a dit : pour faire le jardin, il faut demander à telle famille, pour le ménage à telle autre... Et je me suis aperçu que ces familles versaient chaque année un loyer*

¹²⁵ Entretien 15B.

¹²⁶ communauté indienne présente à La Réunion.

à cette dame, pour les cases en tôles qu'ils avaient posées sur les terrains de cette dame. Mais je me suis aperçu aussi que cette dame avait en fait vendu ces terrains à la mairie depuis de nombreuses années... Je n'en voulais pas à cette dame, elle avait certes vendu les terrains à la mairie mais elle se percevait encore comme la suzeraine de tous ces gens. Elle s'occupait d'eux, leur donnait du travail... »¹²⁷. Les habitants des quartiers spontanés qui ont reçu des autorisations émanant des propriétaires initiaux des terrains sont un peu dans la position du serf dominé par le seigneur des lieux...

Le propriétaire du terrain peut aussi organiser lui-même, volontairement, l'arrivée de familles qui lui verseront des loyers mensuels pour le droit d'occuper leur terrain ou bien une somme sensée correspondre à l'achat d'une parcelle. Un véritable lotissement irrégulier se constitue donc, où les occupants ont le sentiment d'être propriétaires puisqu'ils ont payé... Cette pratique a surtout été observée en Guyane. Par exemple, le plus vaste quartier informel de Guyane, Cogneau Lamirande, qui compte plus de 725 maisons aujourd'hui¹²⁸, est né de la division parcellaire d'un terrain privé. Le chef du service des domaines de la direction des services fiscaux raconte : « *Sur l'habitation Isabel, c'est le propriétaire lui-même qui cédait ses terres, des concessions agricoles très vastes, de 2 ou 3 hectares à chaque fois. Devant la forte demande, il a ensuite cédé des parcelles de plus en plus petites, et aujourd'hui vous avez Cogneau.* »¹²⁹. Dans le cas de Cogneau, le propriétaire initial n'a pas pu récupérer le fruit de l'occupation de l'ensemble des parcelles, d'abord parce qu'il n'a pas pu contrôler une densification si rapide (en 1999, le site ne regroupait « que » 400 maison, il a presque doublé en quatre ans) et ensuite parce que apparemment, la commune elle-même a joué un rôle peu recommandable d'intermédiaire mais c'est aussi une forme d'autorisation de l'implantation. Un interlocuteur que nous laisserons totalement anonyme mais dont nous pouvons être sûr des sources dénonce : « *ici à Cogneau, et ça gardez-le pour vous, la commune veut racheter le terrain coûte que coûte, car elle-même a vendu illégalement des parcelles sans que les héritiers le sachent. Les squatters avaient une sorte de rançon à payer, peu chère, disons environ 5000 francs pour une petite parcelle, et en échange de cette somme la commune leur promettait un permis de construire.* ». Suzini, l'ancien bidonville le plus important de Cayenne, qui a été rasé en 1999, est né aussi de la location de terrains par les

¹²⁷ Entretien 29A.

¹²⁸ bilan effectué en 2003, cité dans *Les zones d'habitat illicite sur le littoral guyanais, recensement et analyse*, étude réalisée par l'ARUAG pour la DDE Guyane, rapport intermédiaire août 2004..

¹²⁹ Entretien 5A.

propriétaires privés. Mais ceux-ci se sont trouvés là encore dépassés par l'évolution du quartier, qui comptait 436 habitants en 1990 et 1380 en 1997¹³⁰. Il semble que les propriétaires fonciers aient ensuite tenté de résorber le bidonville, dont ils étaient responsables en tant que propriétaires, puisque dès qu'une famille partait ils faisaient détruire sa maison. Finalement, un incendie d'origine mystérieuse en avril 1998 a démoli 70% du bidonville et l'Etat a engagé une opération de résorption de l'habitat insalubre pour éradiquer totalement les restes du bidonville.

Le troisième cas est celui d'une association foncière qui organise l'implantation des familles. Là encore, on le trouve très essentiellement en Guyane. A l'origine, il se peut que l'association soit réellement propriétaire du terrain, ou qu'elle ait reçu l'accord de prendre possession de la terre et de la partager, ou enfin qu'elle n'ait aucun accord ni aucun titre de propriété mais qu'elle s'auto instaure gérante du foncier. Mais dans tous les cas, les familles qui s'installent ont l'autorisation de l'association et pensent que cette association est réellement propriétaire ou en tous cas légitime. Concrètement, les associations élaborent des plans parcellaires, créent souvent des cartes d'adhérents qu'elles distribueront aux occupants des parcelles et se font parfois rémunérer en vendant ces parcelles, même à un coût symbolique. C'est un peu le cas de l'association Génération Guyanaise sur le Mont Baduel que nous avons évoquée plus haut : l'association a contrôlé l'implantation pour que celle-ci soit la plus normée possible (alignement des maisons, traçage des routes...) mais il n'en reste pas moins que les parcelles appartiennent à l'Etat qui n'a pas donné son accord. Nous avons vu que dans le cas du Mont Baduel, les habitants ont toutefois recherché cet accord dès les premières implantations. Par ailleurs, s'il existe des plans parcellaires (élaborés par des géomètres) et des cartes d'adhérent, il reste difficile de savoir si les occupants ont effectivement cotisé pour leur association. Il est clair qu'ils n'ont pas payé le terrain à l'association, mais qu'à l'occasion certains ont cotisé pour réaliser des petits travaux dans le quartier. Par contre le président assure qu'il n'y a jamais eu de système de cotisation régulière bien qu'il en soit aujourd'hui accusé notamment par la Ville de Cayenne. « *C'est mensonger, dit-il. Jamais, il n'y a jamais eu de cotisation mensuelle ! Il y a eu des cotisations, par exemple pour telle voie, les gens des deux côtés cotisent, on fait un devis et on payait comme*

¹³⁰ chiffres cités dans Les territoires de l'exclusion, les chiffres de 1990 émanent de l'ARUAG et ceux de 1997 de l'ADCH.

ça les travaux. Les travaux étaient effectués, routes et consorts, par des cotisations dans le temps. Mais pour dire des cotisations depuis 90 non, jamais ! »¹³¹.

Enfin, il existe aussi des associations qui sont vraiment propriétaires du terrain, bien que ce soit rare dans le cas des quartiers d'habitat illégal et insalubre. C'est en tous cas le cas de l'association SCI Tet Ensemb qui détient 2 hectares sur le versant est du Mont Baduel¹³². Mais là encore, l'histoire est plus que compliquée et la justice ne parvient toujours pas à – ou ne veut toujours pas – faire le point sur cette affaire. Watson C. et Michel C., qui vivent sur le terrain de la SCI Tet Ensemb, essaient un peu comme leurs voisins de faire valoir leur droits¹³³. Ils sortent donc tous les papiers dont ils disposent et retracent l'historique. La parcelle de deux hectares appartenait à un propriétaire privé, qui l'a vendu le 13 juin 1991 à la SNC Santalz, pour 350 000 francs. Le 6 août 1992, un an plus tard, le terrain est revendu 2 millions de francs à la SCI Tet Ensemb avec la promesse de la viabilisation des 40 parcelles qui résulteront du lotissement des deux hectares. L'acte de vente est signé le 07 septembre 1993, entérinant une plus-value inexplicable de 1,65 millions de francs, exonérée d'impôts. L'acte précise en effet que *« l'immeuble présentement vendu a été acquis en qualité de marchands de bien ; et que de ce fait, la présente mutation entre dans le cadre des exonérations des plus values conformément à la loi n°76-660 du 19 juillet 1976. »*. Les travaux de viabilisation ne seront bien sûr jamais réalisés, la zone n'étant même pas constructible au plan d'occupation des sols, et les habitants ne parviennent pas à payer les deux millions de francs réclamés. D'ailleurs, seules 20 des 40 parcelles prévues ont pu être attribuées par la SCI Tet Ensemb, la seconde moitié étant située trop au sommet de la colline. *« Sur l'espace vert et sur le PPR, on ne peut pas construire dessus. Il faut le respecter ! »* dit Watson C. Donc aujourd'hui, les habitants ont construit leur maison sans permis de construire et ils ne sont pas propriétaires de leur parcelle. Quant à l'association SCI Tet Ensemb, elle est bien propriétaire mais elle est en procès depuis 1998 car elle n'a pas versé la totalité des deux millions de francs et on lui demande en outre de verser des pénalités de retard conséquentes. Comme le disent Watson et Michel, *« si on prend en compte ces intérêts plus ce qui reste à payer, on ne va jamais s'en sortir »*.

¹³¹ entretien 33B.

¹³² voir plan en annexe 6.

¹³³ Entretien 36B.

Que l'autorisation émane d'un propriétaire privé ou d'une association, ce type d'implantation reste très précaire. Les habitants ont souvent l'impression qu'ils ont été piégés. Comme nous le verrons plus tard, ce qui va importer pour eux ne sera pas forcément de rester dans le même quartier, car ils ont davantage choisi un procédé (une offre organisée) qu'un endroit, mais ils vont plutôt se battre pour être en règles, ici ou ailleurs.

1.2.3.2. Autorisation de la ville :

Le deuxième type d'autorisation émane de la commune elle-même. Là encore, il existe différents degrés pour qualifier cette autorisation. Elle peut être plus ou moins formalisée, être verbale mais officielle, ou être tout à fait officieuse voire secrète en cas de pratique un peu douteuse.

Nous connaissons trois quartiers pour lesquels l'accord de la ville a été formalisé bien que l'installation des occupants soit illégale. La Cité Charles Gabriel, dans la commune de Sainte Rose en Guadeloupe, est un véritable lotissement communal, où un promoteur privé a construit des maisons et les a louées puis vendues aux familles. Le problème, c'est que la commune n'était pas propriétaire du foncier puisque la Cité est située sur la zone dite des cinquante pas géométriques qui appartient à l'Etat... Dans la Cité Gabriel, les habitants sont tous des occupants sans titre sans l'avoir cherché, et même en l'ayant ignoré jusqu'à une date très récente. Comme le dit Edwige C., une femme âgée qui possède une maison dans le quartier, *« au début je ne savais pas que je n'avais pas de titre de propriété. La maison appartenait à la SATEC, et nous on payait un loyer. »*¹³⁴. Elle raconte que le lotissement a été livré en 1962, et que tous les habitants ont versé 65 000 francs pour acheter le terrain, puis versé des loyers à la SATEC, le promoteur qui a construit les maisons en location-vente. *« J'ai eu un reçu pour ça »*, dit-elle pour expliquer que quand elle a versé ces 65 000 francs elle se croyait vraiment propriétaire. En fait, c'est quand elle a demandé des subventions pour la réparation de son toit qui n'était plus étanche qu'elle s'est rendue compte qu'elle n'était pas propriétaire... La DDE et l'agence des 50 pas géométriques¹³⁵ l'ont ensuite aidé à remplir un dossier de régularisation foncière et aujourd'hui, la cession est acceptée par l'Etat et par elle-

¹³⁴ entretien 18B.

¹³⁵ établissement public d'Etat créé pour gérer la cession des terrains de l'Etat sur les 50 pas géométriques. Il existe une agence en Guadeloupe et une agence en Martinique.

même. Mais comme elle dit : « *je ne savais même pas que j'étais sur les 50 pas géométriques* ». Le deuxième quartier est Trénelle, à Fort-de-France. Dans le cas de Trénelle, c'est la mairie qui était propriétaire du foncier et qui a signé des baux emphytéotiques avec les occupants, donc des contrats de location à long terme pour des loyers qui sont par ailleurs symboliques mais ne sont plus tous honorés aujourd'hui. Mariette B. pense que dans son voisinage, tout le monde paie le loyer du bail mais que dans l'ensemble du quartier, certaines personnes sont décédées, que les enfants ne paient plus, et que de toutes façons certains habitants se sont installés sans bail. Malgré le bail, les habitants n'ont pas eu de permis de construire, les terrains n'ont pas été viabilisés (même si des travaux ont été effectués progressivement par la ville de Fort-de-France), et de toutes façons l'ensemble du quartier est situé en zone rouge au Plan de prévention des risques car il est construit sur les flancs d'une colline où des risques sismiques très importants ont été mesurés. Trénelle regroupe, en comptant tous les sous-quartiers, environ 8000 habitants aujourd'hui¹³⁶. Mariette B. se souvient comment ses parents sont arrivés à Trénelle : « *Le maire a acheté des terrains sur Trénelle, et il les a donnés aux gens pour qu'ils puissent s'installer.* ». Pour Iphigénie S., qui est née à Trénelle et y est également conseillère municipale, l'implantation était toutefois provisoire, malgré les baux emphytéotiques. Elle parle bien de l'accord du maire mais pas d'une urbanisation durable : « *comme le maire fait beaucoup dans le social, dans l'affectif, il a dit aux gens qu'ils pouvaient s'installer mais il leur avait dit de ne pas construire en dur, puisque quelques années après il y aurait eu la construction de la rocade et qu'il faudrait déloger les gens.* »¹³⁷ dit-elle. Effectivement, la rocade de Fort-de-France a été construite, certaines maisons ont donc dû être démolies, d'autres se sont plus ou moins écroulées dans un glissement de terrain dû aux travaux routiers, mais le quartier est resté. D'ailleurs Mariette B. ne se souvient pas que l'autorisation ait été provisoire, alors quand je lui dis qu'au départ, le maire avait conseillé de ne construire que des maisons en bois, elle répond : « *je n'ai pas cette notion. Pour moi les gens avaient le droit de construire en dur, comme mes parents. Mais peut-être que ça dépendait des endroits. Peut-être que dans les endroits les plus risqués il ne fallait pas construire en dur.* ». Mais elle remarque que des personnes se sont installées à Trénelle en dehors de la procédure des baux emphytéotiques mise en place par le maire de l'époque, Aimé Césaire : « *au début les gens louaient ces terrains, mais ensuite il y a eu une deuxième vague d'installation, spontanée cette fois. Les gens n'avaient pas eu d'autorisation*

¹³⁶ Les différentes sources donnent des chiffres très différents mais Mariette B., habitante de Trénelle et conseillère municipale, estime que 8000 personnes vivent à Trénelle en 2004.

mais ils s'installaient quand même, et souvent sur les zones à risques. Comme à Berge de Briand par exemple »¹³⁸. Sur Trénelle, les habitants sentent qu'ils ont le soutien du maire actuel, Serge Letchimy, disciple d'Aimé Césaire et enfant de Trénelle lui-même, même s'ils savent qu'ils sont dans l'illégalité. Mariette B. m'apprend que le maire souhaite engager les premières cessions foncières dans le quartier de Trénelle dès 2004, ce qui va dans le sens d'une confortation de l'implantation accordée dans les années 50, mais en même temps, il prévoit aussi de déloger les habitants si les risques sismiques sont trop importants, donc dans le cas de Trénelle on voit que ce n'est pas parce que l'implantation a été accordée par la mairie que les habitants vont pouvoir rester dans le quartier.

Enfin, le troisième quartier pour lequel l'accord de la mairie a été formalisé, même si celle-ci est conscient de ne pas être propriétaire du foncier, est la BP 134 sur la commune de Rémire-Montjoly en Guyane. Comme nous l'avons vu précédemment, une inondation avait privé des occupants sans titre de leur toit et le maire les a relogé provisoirement sur un terrain qui appartient au département de la Guyane, en 1989. Dans le cas de la BP 134, ce n'est pas du tout comme à la Cité Charles Gabriel : pas de parcellaire, pas d'aménagement par la commune. Par contre le caractère provisoire de l'implantation ressemble à ce qui s'est passé à Trénelle. A la BP 134, les habitants ont dû prendre leurs outils pour défricher eux-mêmes un coin de forêt et construire des maisons. La seule exigence du maire était que ces maisons soient en bois, montées sur quelques rangées d'agglos. Pour les familles qui sont arrivées plus tard sur le terrain, il fallait toujours une autorisation du maire, comme le raconte Pedro Q., qui gérait à l'époque l'arrivée des nouvelles familles : *« Ils ont été à la mairie, demander au maire. Et à ce temps-là, moi j'étais comme responsable de la Cité. (..) Alors chacun qui était allé à la mairie demander un bout de terrain, on leur donnait un petit papier, et on me disait : monsieur Q., donnez à ces gens là un bout de terrain, alors moi je cherchais la parcelle, et c'est comme ça que je plaçais tout le monde. »*¹³⁹. Aujourd'hui, les habitants de la BP 134 sont environ 600. Ils craignent pour l'avenir, ils ne savent pas si le maire va accepter de régulariser leur situation. Quand je demande pourquoi le maire n'autorise toujours pas les habitants à construire des maisons en dur pour remplacer les vieilles maisons de bois, Pedro Q. souligne le caractère incertain de leur installation : *« on nous a dit que le quartier n'est pas... reconnu, je ne sais pas. Ils n'ont pas le droit de nous donner un permis de construire. »*.

¹³⁷ Entretien 9B.

¹³⁸ entretien 18B.

¹³⁹ entretien 35B

A la BP 134, ce n'est donc pas parce qu'ils ont reçu l'accord du maire que les habitants ne se sentent pas menacés. Pour autant, ils se sentent légitimes sur ce terrain : *« le terrain, c'est nous qui l'avons mis en valeur. Le terrain, c'était la forêt. (...) Et en plus nous sommes depuis 15 ans dessus »*, dit Pedro. Dans son discours, ce n'est pas tellement l'accord initial du maire qui justifierait qu'ils ne soient pas délogés mais plutôt le temps long de leur occupation, puisqu'ils sont là depuis 15 ans, et aussi le fait qu'ils aient construit le quartier, mis en valeur la zone, de leurs propres mains.

Parallèlement aux deux quartiers que nous venons d'évoquer, il existe aussi des quartiers qui ont été soutenus clairement et officiellement par les maires même en l'absence d'accord formalisé. C'est notamment le cas du quartier de Volga Plage, dont le foncier appartient majoritairement à l'Etat, qui a été défendu par Aimé Césaire depuis lors appelé « Papa Césaire » par des habitants qui l'idolâtrèrent encore aujourd'hui. Comme le raconte César H., président de l'association d'habitant Dyemn, une des plus actives du quartier, Césaire n'était certes pas désintéressé d'un point de vue électoral mais il n'a pas hésité à manifester son soutien à Volga quitte à s'opposer à l'Etat. Par exemple, la première fois que les forces de l'ordre sont arrivées dans le quartier pour déloger les premiers habitants, Césaire a mis un avocat à disposition des familles de Volga. Plus tard, il a installé l'éclairage public malgré les mises en garde des gendarmes : *« Césaire a mis l'électricité alors que les gendarmes étaient sur place pour l'en empêcher. C'était vraiment un combat. Césaire s'est battu pour Volga. »*¹⁴⁰, dit César. A Volga, il y a d'ailleurs une rue du 13 mars 1977 pour célébrer une des ré élections d'Aimé Césaire en tant que maire de Fort-de-France... A Volga, le soutien du maire était un acte politique fort, de défense des populations démunies contre l'Etat. Le quartier de Cayenne, sur la commune de Capesterre en Guadeloupe, a également été soutenu officiellement par le maire, bien que les accords verbaux n'aient jamais été formalisés. Gilles V., né dans le quartier, explique : *« il y a eu de nombreux accords verbaux pour l'occupation des terrains, mais pas de papier, rien de formel. Par exemple, pour que les habitants puissent avoir l'électricité, l'eau, le maire disait aux organismes que l'occupant était autorisé à occuper le terrain. »*¹⁴¹. Dans d'autres cas, le maire apporte un soutien plus officieux parce qu'il entend de cette façon encadrer a minima une urbanisation informelle qu'il n'a de toutes façons pas les moyens d'enrayer, faute d'une offre de logements ou de terrains aménagés sur sa commune suffisante. C'est ce qui s'est produit dans le quartier de Balata sur la commune

¹⁴⁰ entretien 27B.

de Matoury, qui comme nous l'avons vu plus haut est la commune la plus touchée par le développement de l'habitat informel aujourd'hui en Guyane, puisque ces dernières années on recense plus de constructions illégales que de dépôt de permis de construire... D'après l'étude « Les territoires de l'exclusion » réalisée en 1998, la mairie a réalisé des esquisses d'organisation urbaine du quartier, bien que celui-ci soit entièrement informel, mais aussi des cahiers de charges pour préciser les futures emprises publiques ou encore les dimensions des unités foncières. L'étude précise que les plans d'aménagement réalisés par la commune ont ensuite été transmis, comme convenu, aux habitants du quartier et que « *dès lors, les habitants ont l'illusion de croire en la légalité de leurs implantations* »¹⁴². En fait dans des cas comme celui de Balata, l'urbanisation informelle apparaît comme l'étape immédiatement antérieure à l'urbanisation légale, tout n'étant qu'une question de délais impossibles à respecter pour répondre au logement d'urgence des familles concernées. On voit que même si l'accord de la mairie n'est pas du tout formalisé, un soutien officieux comme à Balata ou à Volga peut entraîner moins d'incertitude chez les occupants sans titre quant à la régularisation de leur situation.

Il reste un dernier cas de figure : celui où l'habitant reçoit des soutiens d'un membre ou de plusieurs membres de la commune, peut-être le maire, mais dans le secret (ou l'illusion du secret) car le soutien n'est pas vraiment avouable au grand jour. Dans les Dom, les élus ont des relations très clientélistes avec leur population, ce qui encourage ce genre de pratiques. Par ailleurs, certains employés municipaux ne sont pas dotés de la meilleure conscience professionnelle et participent à l'organisation de l'habitat spontané. Nous avons vu par exemple qu'à Cogneau Lamirande sur la commune de Matoury, où le maire actuel souhaite maîtriser l'urbanisation de son territoire, un de ses prédécesseurs avait lui-même vendu des parcelles qui appartenaient à un propriétaire privé, au profit d'occupants sans titre qui ont tout de même reçu des permis de construire. Ce n'est pas vraiment un cas isolé. Accompagnée d'un fonctionnaire de la DDE et d'une chargée d'opération de l'EPAG, nous avons testé la situation dans un quartier réputé pour recevoir des accords « secrets » de la commune : Sablance. A Sablance, il y a des terrains Etat et également beaucoup d'exploitations agricoles appartenant à des propriétaires privés qui ont été squattées sans l'accord du propriétaire mais

¹⁴¹ entretien 16B.

¹⁴² *Les territoires de l'exclusion, étude urbaine et socio-économique des phénomènes de l'habitat informel sur le littoral de Guyane*, deux volumes, réalisé par le bureau d'études AU&S-OGEFA pour la DDE 973, octobre 1998..

le chef du service des domaines de la DSF de Guyane explique que « *le maire est complice, pas forcément pour la bonne cause. Il n'est pas très recommandable* »¹⁴³. Lorsque nous nous rendons sur le site, un habitant qui travaille dans son jardin nous demande si nous cherchons quelque chose. Mes deux accompagnateurs disent qu'ils cherchent une parcelle pour s'installer à Sablance. Le vieil homme, très sympathique, nous livre alors toute la marche à suivre, non seulement pour obtenir un terrain mais aussi pour y organiser ensuite la vie quotidienne (eau, électricité, construction de la maison...). Il faut donc d'abord aller voir une certaine personne qui travaille à la mairie de Macouria, puis avec son accord il faut aller voir l'association foncière qui gère le quartier. Comme dit le vieil homme : « *on ne peut pas s'implanter comme ça, sans autorisation !* »¹⁴⁴. Il ajoute qu'il vaut mieux connaître un peu de monde, qu'il vaut mieux être pistonné pour y arriver, mais que finalement, du moment qu'on paie et qu'on demande l'autorisation ça marche. Il nous explique que l'association n'est pas propriétaire du terrain : « *ces gens ne sont pas propriétaires du terrain mais il faut payer auprès d'eux pour avoir un terrain* ». Au final, il semble donc étonnamment simple de se procurer, avec l'accord préalable de la mairie, un bout de terre à Sablance.

Il existe donc de nombreux cas où l'occupant sans titre a reçu un accord plus ou moins formel de la commune pour s'implanter. L'occupant se sent dans ce cas moins ou pas du tout responsable de son illégalité. Pour autant, l'accord de la commune ne vaut pas assurance de rester dans le quartier ni encore moins d'y obtenir un titre de propriété pour entrer dans la légalité.

1.2.3.3. La cooptation par les réseaux de solidarité :

L'autorisation peut aussi venir des réseaux de solidarité proches de l'individu : sa famille ou ses amis. Dans ce cas, l'habitant sait qu'il ne peut pas vraiment s'abriter derrière cet accord pour légitimer son implantation mais par contre, ce n'est pas lui qui a pris directement la décision de s'installer hors des lois. On le lui a conseillé ou bien, s'il s'agit des parents, la question ne s'est même pas posée, l'habitant étant arrivé très jeune ou étant né dans le quartier. Dans les deux cas, de la famille ou des amis, nous parlerons d'implantation cooptée. Parmi les 28 personnes interrogées concernées par une implantation illégale, 18 sont arrivées

¹⁴³ Entretien 5A.

¹⁴⁴ rencontre avec un habitant de Sablance, 28 septembre 2004.

par l'intermédiaire d'amis ou de membres de la famille soit 60%. Dans mon échantillon, les plus nombreux sont ceux qui sont nés sur le quartier ou y sont arrivés très jeunes avec leurs parents (12 personnes interrogées). Deux sont arrivés parce qu'ils avaient déjà de la famille sur le site, alors qu'ils étaient adultes : Steven O. au Mont Baduel, et Augustin et Pauline S. à Basse Terre à La Réunion. Le frère de Steven avait racheté une parcelle au Mont Baduel et quelques années plus tard, en 2000, Steven a lui-même eu l'occasion de reprendre la parcelle d'un ancien occupant, sur laquelle il a désormais construit sa maison. Sans le concours de son frère, cette parcelle n'aurait pas pu lui être transmise¹⁴⁵. Parce que si quelqu'un arrive de l'extérieur sans connaissance, il ne peut pas s'installer comme ça, précise Steven. Pourquoi ? *« Il ne peut pas s'installer, parce que les parcelles sont occupées, on ne peut pas comme ça dire du jour au lendemain tiens cette parcelle t'appartient alors qu'elle appartient à quelqu'un d'autre ! »*, explique-t-il. On retrouve un peu le même discours que celui du vieil homme de Sablance, qui estime qu'on ne peut pas s'installer comme ça, sans autorisation, ce qui revient à dire que lui-même, comme Steven, parce qu'ils se sont installés avec une autorisation, ont fait les choses comme elles devaient être faites. Ils se sentent plus légitimes. S'agissant de Augustin et Pauline S., ils habitent depuis 30 ans sur la parcelle d'un vieil oncle depuis décédé, et ils ont construit leur maison quand ils se sont mis en couple. Mais aujourd'hui, ils n'ont pas de droit sur le terrain car celui-ci est en indivision et l'oncle a apparemment 12 héritiers qui pourraient bénéficier de ce terrain à leur place¹⁴⁶.

Pour ceux qui ne sont pas nés sur le quartier, ou arrivés très jeunes avec leurs parents, c'est le plus souvent le bouche à oreille qui a guidé leur implantation. La rumeur est propagée par les amis. Volga Plage est un quartier bâti par la rumeur. César H. est né sur le quartier, mais il raconte comment ses parents ont entendu parler de Volga : *« mon père y a été amené par des amis, et il a construit sa maison. Quand la maison a été construite, il a fait venir ma mère. »*¹⁴⁷. Louis E. est arrivé à Volga avec sa mère à la suite d'un problème conjugal, alors qu'il avait 15 ans. Pourquoi sa mère a choisi Volga ? *« C'était du « parlant parlant », le bouche à oreille. Quelqu'un nous a dit que Volga c'était de la mangrove et qu'on pouvait y prendre un terrain, alors on est venu s'installer aussi. »*¹⁴⁸. Madame Gilda la vieille épicière est aussi arrivée comme ça : *« Quand j'ai entendu parler de Volga, j'étais encore au marché.*

¹⁴⁵ entretien 2B.

¹⁴⁶ rencontre 14B.

¹⁴⁷ entretien 27B.

¹⁴⁸ entretien 21B.

Je travaillais au marché, et une dame est venue me dire : « et beh Ginette ! j'ai entendu qu'à Volga il y a des terres, tu peux construire ta maison là-bas. » Et Volga, et Volga-Plage... »¹⁴⁹. Et puis, comme le raconte Christophe J., « la rumeur s'est propagée très vite et le quartier s'est construit très rapidement. Les gens faisaient venir leur famille »¹⁵⁰. Pour les nouveaux arrivants, l'implantation à proximité de personnes du proche entourage est en effet un critère déterminant.

1.2.3.4. La durée de l'occupation :

Cette fois, il ne s'agit pas de l'autorisation d'une personne, mais du temps. L'implantation est « accordée » par la durée de l'occupation. Si les parents et les grands-parents vivaient déjà sur le terrain, l'occupant actuel ne se sent pas responsable d'une implantation illégale, il se sent au contraire protégé par le fait que toute sa famille a toujours vécu là. Léon Attila CHEYSSIAL montre qu'à la Réunion, la grande majorité des installations en quartier spontané sont légitimées par le temps de la présence familiale : *« Les constructeurs de « l'habitat spontané » ne sont pas nombreux à être réellement propriétaires du sol où ils érigent leur maison (10%). Cependant, 59% estiment disposer d'un droit sur la terre, droit familial, droit par une occupation ancienne de fait, qui leur donne le droit d'habiter. »* (CHEYSSIAL, 2002). C'est ce que l'anthropologue guadeloupéen Albert FLAGIE appelle le droit du sol : *« la notion de propriétaire sans titre n'a pas beaucoup de sens, ils estiment être propriétaire simplement en vertu du droit du sol, parce qu'ils sont là depuis toujours. »¹⁵¹. A la question de la conscience de l'illégalité, Albert FLAGIE répond donc catégoriquement : « jamais dans l'illégalité. Jamais. Il n'y a pas d'habitat de fait ici qui se soit édifié sur une volonté d'être dans l'illégalité. Au contraire, les gens considèrent que comme leur grand-mère, leur arrière-grand-mère étaient là, ils sont réellement chez eux. ». Le temps vaut donc droit de propriété, dans l'esprit des habitants. Nous avons vu que Pedro, à la BP 134, considère aussi que le plus important c'est qu'il soit sur son terrain depuis 15 ans, et pas tellement que ce soit la mairie qui, au départ, lui ait accordé son implantation.*

¹⁴⁹ entretien 7B.

¹⁵⁰ entretien 26B.

¹⁵¹ entretien 38A.

Dans ce cas, le sentiment d'occuper légitimement le terrain est d'autant plus fort qu'un mécanisme juridique existe effectivement pour transformer cette durée en un véritable droit de propriété, la « prescription acquisitive ». La prescription est un moyen de devenir propriétaire par la possession prolongée d'un immeuble¹⁵². Les prescriptions peuvent être « trentenaires » ou « abrégées » selon les cas. Dans les DOM, c'est la prescription trentenaire qui joue, c'est-à-dire que le terrain doit être détenu depuis au moins 30 ans pour qu'on puisse faire jouer la prescription. C'est donc ainsi que dans les DOM comme en métropole, si un individu occupe un terrain depuis au moins trente ans, sans aucune contestation venue de l'extérieur, il peut obtenir un titre de propriété formel. Même si la démarche n'est pas toujours faite, dans l'esprit des très anciens occupants la propriété ne fait aucun doute...

Conclusion 1.2.3

En conclusion, dans le cas de l'implantation accordée, la relation à la parcelle et au quartier est encore différente que dans le cas de l'implantation de survie ou de l'implantation revendicative. L'habitant tire en effet de cette autorisation de s'implanter un autre type de légitimité : ce n'est pas la survie, ce n'est pas une valeur à défendre, c'est une dilution voire un transfert total de la responsabilité. Si l'autorisation émane d'une personne publique, l'habitant ressent même comme une injustice le fait qu'il soit considéré comme un squatter, et il se bat pour la reconnaissance d'un statut légal qui ne lui a été qu'à moitié consenti.

Conclusion 1.2: l'implantation spontanée permet d'acquérir un droit informel à la ville :

La grande diversité des histoires d'implantation entraîne une grande diversité de sentiments vis-à-vis du quartier de façon générale, et de la parcelle occupée. L'acte de l'implantation marque dans tous les cas un moment clé dans le parcours résidentiel de l'individu, qui s'est toujours trouvé dans une difficulté vis-à-vis du logement. Parfois, les individus vivaient antérieurement dans un logement légal mais dans des conditions qui ne leur convenaient pas (hébergement chez des amis ou de la famille, location privée chère...). D'autres fois, ils venaient d'ailleurs et non pas pu trouver un logement légal en arrivant en ville, bien qu'ils l'aient souvent recherché dans un premier temps. Comme le constate Florence BOUILLON

¹⁵² article 2229 du Code Civil

pour les logements squattés en France métropolitaine, « *le squat apparaît d'abord comme le dernier maillon de la chaîne de la galère, celui auquel on ne se résout qu'en dernière instance et en désespoir de cause* » (BOUILLON, 2003, p. 28). Aucun des habitants des quartiers spontanés interrogés ne dispose pas d'une « raison » pour expliquer et légitimer son acte. Aucun ne peut être considéré comme un squatter peu scrupuleux qui profiterait du laxisme de l'Etat ou des collectivités locales pour abuser de la situation, sauf peut-être Steven O., le jeune instituteur du Mont Baduel. Au contraire, nombreux sont les individus interrogés qui n'ont pas du tout une conscience culpabilisante de leur acte illégal d'implantation. Ou bien ils considèrent qu'ils n'ont vraiment pas pu faire autrement, ou bien ils ne se sentent pas dans l'illégalité. Mais quelles que soient les raisons du parcours de l'habitant, le fait qu'il soit arrivé dans un quartier spontané même très précaire a représenté une appropriation qu'il pense légitime du droit au logement et du droit à la ville. En quelques sortes, ces habitants hors-la-loi se sont donc battus pour un droit informel à la ville.

Pourquoi est-il indispensable de comprendre pourquoi les gens se sont installés et d'où ils venaient ? Cela permet d'abord de saisir les liens qui les unissent à leur parcelle et à leur quartier. Ensuite, la compréhension de cette étape clé de la trajectoire résidentielle va non seulement contribuer à saisir l'évolution des quartiers mais aussi à adapter les actions qui seront menées par la puissance publique pour améliorer les conditions d'habitat des personnes concernées.

1.3. Des quartiers en perpétuelle évolution :

Nous avons vu comment et pourquoi se sont formés des quartiers en marge du droit de l'urbanisme et de l'habitat. Cela permet déjà de comprendre que les individus concernés ne sont pas (ou majoritairement pas) des fraudeurs et des coupables, mais plutôt les victimes d'un système qui ne leur a pas fourni un logement légal à un moment où ils en avaient besoin. Dans cette partie, nous allons maintenant voir que ces quartiers sont loin d'être homogènes ou de se ressembler les uns avec les autres. Ils sont tous illégaux et insalubres, mais ils ont vécu des évolutions qui, d'une part, les différencient les uns et des autres et, d'autre part, encouragent à les analyser dans une dynamique et non pas à une date figée, ce qui se fait souvent dans les diagnostics élaborés par les pouvoirs publics quand ils réalisent des

opérations de restructuration urbaine sur ces quartiers. Regarder l'évolution ne permet-il pas d'échapper aux a priori qui nous animent tous quand on pense à des bidonvilles ou à d'anciens bidonvilles ? N'est-ce pas aussi voir ce qui s'est déjà amélioré, ou le cas échéant ce qui s'est dégradé ?

1.3.1. Evolution du cadre bâti : de l'abri de survie au marché immobilier :

Nous allons d'abord regarder les quartiers de l'extérieur : comment le visage bâti s'est-il transformé ? Peut-on identifier des étapes dans la transformation des maisons ? Ces transformations sont-elles automatiques, comme inéluctables, ou est-ce que certaines maisons évoluent moins que d'autres, voire pas du tout ? Qu'est-ce que ces évolutions impliquent sur la relation de l'habitant à sa maison et à son quartier ?

1.3.1.1. La fabrication du sol habité :

Lorsque l'individu s'installe, comment procède-t-il ? La première étape, c'est de préparer la parcelle choisie à être bâtie. Dans tous les cas, un travail sur le sol est nécessaire, qu'il s'agisse de déboiser, de remblayer, de conforter... Dans le cas de Volga Plage par exemple, les premiers habitants sont arrivés sur une mangrove ce qui ne permettait pas de construire en l'état. La mangrove est une formation végétale caractéristique des bords de mer des pays tropicaux, un milieu à mi-chemin entre la terre et la mer. Des arbres appelés les palétuviers forment des forêts impénétrables dont les racines plongent dans la mer et retiennent les boues et les limons. Le nom des rues garde la mémoire de cette époque de boue, d'eau et de marécages, puisque l'une des rues principales s'appelle la « rue des Palétuviers ». Mme Gilda, qui dit qu'elle est arrivée avant même la formation du quartier se souvient de cette époque. Il n'y avait que des « bois » comme elle dit, et de la boue. Elle a acheté des « bois » pour les poser par terre, reliés entre eux, et construire sa première maison. Elle raconte aussi qu'un de ses voisins a acheté la terre à côté de chez elle au prix où il devait payer l'homme qui a déboisé le terrain¹⁵³. Mme Durand, arrivée au début des années 70 avec son mari, se souvient aussi qu'ils ont déposé des troncs de cocotiers sur la mangrove pour que les voitures

¹⁵³ entretien 7B.

puissent rouler. Au départ, le sol de sa maison n'était pas bétonné et l'eau et la boue remontaient dans la pièce qu'ils habitaient¹⁵⁴. Ce sont quasiment les 12 hectares de la partie basse du quartier qui ont ainsi été gagnés sur la mangrove, remblayés par les habitants. Christophe J., né dans le quartier, explique que pour remblayer, les gens ont fait des coffrages contenant des morceaux de camion et de ferraille en tout genre, coulés dans du ciment et du sable. Ce qui fait que les maisons sont très difficiles à démolir, ajoute-t-il. Lors de la construction de la rocade, qui a empiété sur le bord du quartier, Christophe raconte qu'ils ont dû utiliser des explosifs pour démolir une maison sur le tracé, parce qu'il y avait trop de ferraille dans les fondations, qui peuvent aller jusqu'à 5 mètres de profondeur. Il dit en riant que si on faisait une étude de sol à Volga, on découvrirait des choses très étonnantes dans le sous-sol, et qu'on aurait de quoi reconstituer plusieurs camions¹⁵⁵. En Guadeloupe, beaucoup de quartiers, légaux ou non, ont aussi été construits en remblayant le domaine public lacustre, les mangroves. « *La ville de Pointe-À-Pitre a donc elle-même une histoire de remblai.* », dit Albert FLAGIE. « *Les populations n'ont donc fait que copier ce qui avait été la construction même de la ville.* » ajoute-t-il pour expliquer la formation des quartiers spontanés¹⁵⁶. Le bidonville de la Kour Zamia, jouxtant le centre historique de Pointe-À-Pitre, est né sur les remblais du domaine public lacustre par exemple.

Dans les cas où les habitants n'avaient pas besoin de remblayer, ils devaient tout de même déboiser. Or quand on leur demande de raconter l'histoire de la formation de leur quartier, tous les habitants parlent de cette étape du déboisement, bien qu'elle soit intuitive. Comme pour commencer par le commencement : un terrain où il n'y avait « rien » et que les habitants ont eux-mêmes mis en valeur. Gille V. commence par exemple son histoire par : « *La formation du quartier remonte à 1947, les premiers occupants étaient des ouvriers de l'usine. Ils ont défriché eux-mêmes les terrains du bord de mer, qui étaient très sauvages.* »¹⁵⁷. Quand je demande à Pedro Q. si quelque chose existait déjà quand il est arrivé à la BP 134 il me répond : « *rien, rien* ». Son fils précise : « *c'était la forêt, c'était la forêt partout. (...) les premiers installés sont venus, c'était la forêt, il y avait juste un petit chemin. Ils ont commencé à déboiser, et au fur et à mesure il y a d'autres habitants qui arrivaient, qui ont déboisé aussi, et voilà. C'était comme ça.* »¹⁵⁸. Madame Gilda aussi commence son

¹⁵⁴ entretien 8B.

¹⁵⁵ rencontre 23B.

¹⁵⁶ entretien 38A.

¹⁵⁷ entretien 16B.

¹⁵⁸ entretien 35B.

histoire par : « *Il n'y avait rien ici ! des mangles, c'était des mangles ici quand j'ai construit ma maison.* »¹⁵⁹, alors même que ma question était de savoir quand elle était arrivée dans le quartier.

Les habitants commencent donc par fabriquer le sol qu'ils vont habiter. Il y a trois sortes de conséquences sur leur rapport à la terre. D'abord, ils estiment que ces terres leur appartiennent, soit selon la logique foncière qui veut que celui qui met une terre en valeur la possède (c'est la logique coloniale qui explique d'ailleurs que les grandes familles blanches soient aujourd'hui des grands propriétaires terriens !), soit parce qu'ils ont réellement créé un sol qui n'existait pas, dans le cas des remblais sur la mer. Comme le remarque Albert FLAGIE : « *Les personnes vont naturellement considérer que si c'est à l'Etat c'est à eux, et vont s'installer dessus. Mais ils vont faire plus que cela : ils vont estimer qu'en ayant comblé, en ayant créé le sol, peut-être que cela leur appartient* »¹⁶⁰. La seconde conséquence est plus économique. En cas de rachat de la terre pour régulariser sa situation, le prix devra tenir compte des travaux effectués par les habitants eux-mêmes. En effet, si le prix d'un terrain urbain est élevé c'est en partie parce qu'il a été aménagé, préparé pour la construction. Or ici, en cas de vente foncière, à quel prix vendre les terrains ? Au prix du sol urbain ou au prix de l'hectare de forêt ? Pedro Q. dit : « *le terrain, c'est nous qui l'avons mis en valeur. Le terrain, c'était la forêt. On devrait payer le terrain au prix de la forêt.* ». Enfin, la troisième conséquence est juridique. La fabrication du sol peut en effet avoir des effets pervers qui entravent toute régularisation foncière car les terrains remblayés illégalement n'ont aucune existence juridique. Volga Plage est particulièrement concerné par ce problème : des dispositifs existent pour céder aux occupants les terrains de la zone des 50 pas, mais les terrains remblayés n'en font pas partie. Pour régler ce problème, le législateur a très récemment prévu que les mécanismes de régularisation foncière de la zone des 50 pas géométriques s'appliqueront également sur les terrains remblayés¹⁶¹.

1.3.1.2.L'évolution des matériaux :

¹⁵⁹ entretien 7B.

¹⁶⁰ Entretien 38A.

¹⁶¹ Pour cela, la loi du 30 décembre 1996 a été modifiée par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques.

Une fois que le terrain est prêt, l'étape suivante est d'ériger le premier abri, la maison d'origine. Or la première chose qui frappe l'observateur, c'est l'évolution des matériaux avec lesquels la maison est construite. En effet, les vieux quartiers étaient tous dans les années 50 et 60 très majoritairement composés de cases en tôles et en bois alors qu'aujourd'hui, les maisons sont très majoritairement en béton ou en briques. Une maison en dur n'est pas automatiquement de bonne qualité, elle peut même être plus dangereuse qu'une maison en tôles ou en bois. Mais dans cette partie, nous n'analyserons pas la qualité constructive des maisons, car l'objectif est plutôt de mesurer les processus d'investissement des habitants dans l'évolution de leur maison.



Photo 5 - construction en dur autour d'une case en tôles, Sainte-Rose en Guadeloupe (photo agence des 50 pas, 2003)

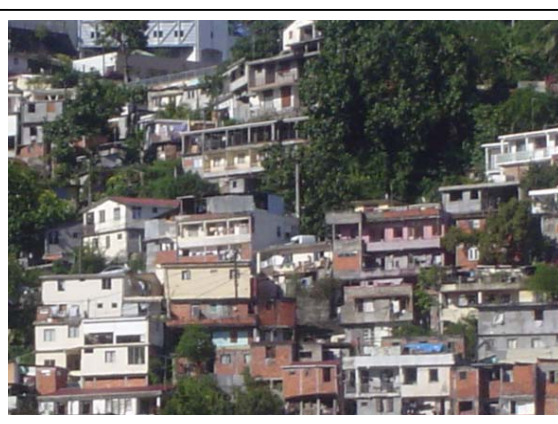


Photo 6 - Maisons en dur à Trénelle (avril 2004)

A Trénelle, sur 914 constructions¹⁶² recensées dans les secteurs Trénelle/Grosse Roche/Citron en 1998, 684 étaient totalement en dur soit 75%. Seules 8% des constructions étaient encore en tôles ou en bois en 1998.

A Volga Plage, une note de 1991 de la SEMAFF, aménageur de la ville de Fort-de-France, fait état de 60% de maisons en béton ou en parpaing enduit et de quasiment 30% de maisons en béton ou en parpaings bruts. Christophe J. se souvient de la maison de sa mère, avant qu'elle ne soit transformée pour devenir le relais de quartier de Volga Plage. *« Elle était faite de matériaux de récupération. On prenait des bois, et on coupait des fûts de tôles en deux. Les gens se battaient pour récupérer des tôles sur le port. Toutes les maisons étaient faites de*

matériaux de récupération comme ça. Puis nous avons transformé la maison, avec du fibrociment, et ce n'est que longtemps après que ma mère a mis la maison en dur. La maison n'était toujours pas achevée quand elle est morte. C'est la SEMAFF qui a fait les améliorations. »¹⁶³. César H. raconte la même histoire d'une lente amélioration au cours de laquelle le bois et les tôles n'ont que progressivement disparus : « mon père était charpentier. C'était une maison en bois, construite sur pilotis. Mais la zone était inondable, alors ils sont venus ici, car ce n'était pas la mangrove, c'était de la terre ferme ici. (...) Et ici maintenant c'est une maison en dur (...) mais c'était aussi une case en bois et en tôles au début. Je ne crois pas que c'était possible à l'époque, de construire directement en dur. (...) Je pense qu'il a fallu 10 ans pour la durcification »¹⁶⁴.

La « durcification » à Volga Plage :



Photo 7- Volga Plage dans les années 80 (photo Dyenm, 1980)

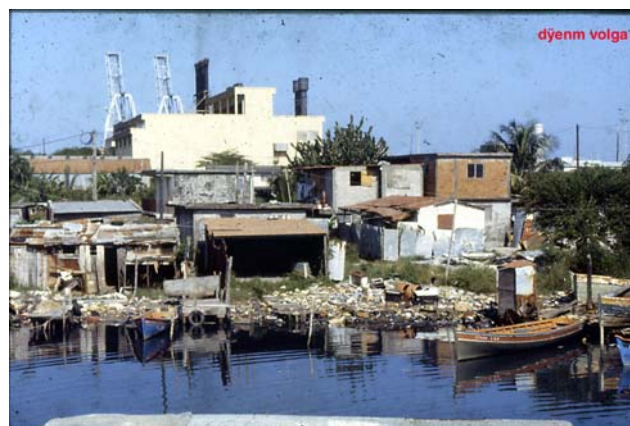


Photo 8- Volga Plage dans les années 90 (photo Dyenm, 1990)

Dans le quartier de Cayenne, à Capesterre en Guadeloupe, les habitants ont aussi amélioré peu à peu leur maison. De nombreux chantiers sont encore en cours sur le quartier en 2004, signe d'une évolution perpétuelle. Une enquête sur le bâti réalisée en février 2004¹⁶⁵ montre que 76% des logements sont désormais en dur, et 18% sont mixtes bois et béton ce qui témoigne

¹⁶² enquête CFIS 1998, citée dans le dossier de présentation de la RHI Citron-Grosse Roche à Trénelle, réalisé par CARUA pour la SEMAFF, mai 2000. Une même construction peut contenir plusieurs logements et toutes les constructions ne sont utilisées pour le logement.

¹⁶³ Entretien 26B.

¹⁶⁴ entretien 27.

de la transformation progressive des matériaux (les constructions étaient initialement en bois, pour la grande majorité). Enfin, les cases en bois ou en tôles représentent 5% des logements seulement.



Photo 9 - Maisons de bois et de tôles autour de la rue principale (photo Kayenn Doubout)



Photo 10 - maisons en dur autour de la rue principale (février 2004)

Dans les quartiers que nous avons étudiés, il convient de distinguer les vieux quartiers, ceux qui se sont urbanisés dans les années 50 ou 60, et les quartiers plus récents où l'implantation continue aujourd'hui. La phase de « durcification » est par exemple en cours dans les quartiers spontanés de Sablance et du Mont Baduel en Guyane, nés dans les années 80 et ayant grandi dans les années 90, alors qu'elle est quasiment achevée à Trénelle, à Volga ou à Cayenne, nés dans les années 50. Pour autant, on ne peut pas toujours tracer de liens direct entre la date de création d'un quartier et l'évolution des matériaux de ma maison. Par exemple

¹⁶⁵ *Enquête socio-économique et bâti, Cayenne, C2R Atelier d'urbanisme, SIG, février 2004. 76 des 98 logements ont été enquêtés.*

les parents de Mariette B. ont construit leur maison en dur dès leur arrivée à Trénelle en 1954 même si ce n'était pas la règle générale: « *dès le départ, quand je suis arrivée en 1954, il y avait déjà des maisons en dur. Par exemple mon père a construit tout de suite en dur, mais il faut dire qu'il travaillait dans le bâtiment. Sinon il y avait beaucoup de cases en bois et en fibro-ciment.* ». A l'inverse, Augustin et Pauline S. sont implantées depuis 30 ans à Basse-Terre, quartier qui s'est aussi beaucoup durcifié, mais leur case est toujours en tôles. Et ce n'est pas parce qu'un quartier est récent que les nouveaux arrivants construisent tout de suite leur maison en dur, même si c'est plus généralement le cas que dans les années 50 et 60.

Il convient également de préciser que l'évolution des matériaux n'entraîne pas une meilleure qualité structurelle de la maison. On peut trouver des cases de bois plus solides que des maisons en dur. De plus, ce n'est pas parce qu'une maison est en béton que ses occupants s'y sont plus investis affectivement que si elle est en bois ou en tôles : la photo 59 montre une petite case de bois très appropriée, joliment peinte, ornée d'un jardin... Mais le béton apparaît globalement pour les habitants des quartiers spontanés comme un matériau plus noble que le bois et la tôles qui sont vus comme des matériaux pour pauvres. Pedro Q. à la BP 134 pense que dans son quartier, tout le monde préfère les maisons en dur aux maisons en bois, et quand je lui dis qu'il y a aussi des belles maisons en bois, il répond : « *si on avait les autorisations, il n'y aurait plus de maisons en bois. Il n'y aurait que des belles maisons* »¹⁶⁶.

1.3.1.3.L'agrandissement de la case :

Dès que les habitants le peuvent, ils agrandissent leur maison. Cette étape peut être simultanée à celle du passage de la tôle et du bois au béton, mais ce n'est pas automatique. Bien souvent, les extensions de plain pied sont réalisées rapidement, même sur les cases en tôles et en bois, alors que pour les extensions en hauteur (les étages), il faut attendre que les matériaux aient évolué. Il n'y a qu'à Eau Lisette, dans le bidonville, que nous avons pu observer des cases entièrement en tôles et qui avaient tout de même des étages, comme le montre la photo ci-dessous. Sur cette photo, nous pouvons observer sur la maison de gauche l'ajout d'une pièce en extension horizontale, et sur la maison de droite la présence d'un étage au-dessus d'un rez-de-chaussée apparemment mixte tôles et béton.

¹⁶⁶ Entretien 35B.



Photo 11 - extensions horizontales et verticales sur des cases de tôles à Eau Lisette (octobre 2004)

Les cases d'origine ne comportent bien souvent qu'une seule pièce. Puis, c'est notamment lorsque la famille s'agrandit que le couple ajoute des pièces au sol. Enfin, des étages sont souvent montés. « *La case forme un système à engendremens successifs. Elle s'adapte aux besoins de la famille par extension ou exhaussements successifs* » (LETCHIMY, 1992, p.29). Bien souvent, vue l'exiguïté de l'espace, la case s'agrandit essentiellement en hauteur.



Photo 12 - extension verticale à Sainte Anne en Guadeloupe (photo agence des 50 pas 2004)

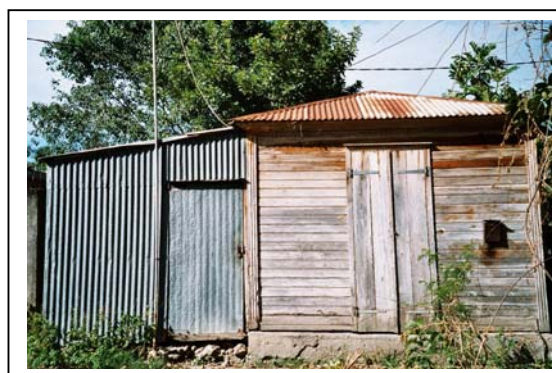


Photo 13 - extension horizontale à Bonan Vassor, commune du Moule en Guadeloupe (février 2004)

La construction de la maison de Mme Durand à Volga Plage illustre les différentes étapes de l'évolution classique d'une maison dans un quartier d'habitat illégal et insalubre. Veuve depuis quelques années, Mme Durand avait un mari menuisier-maçon, ce qui leur a permis de réaliser eux-mêmes l'ensemble des travaux. Quand ils sont arrivés à Volga, au début des années 70, ils ont d'abord érigé un abri très précaire dans la boue: quelques pieux pour faire

tenir la construction, une unique pièce, et des nattes au sol pour les protéger. Puis le sol a été remblayé et la pièce unique de la case désormais assainie s'est agrandie. Ensuite, les Durand ont monté un étage, lui-même progressivement agrandi. La famille s'est alors installée à l'étage et le rez-de-chaussée a été ré aménagé en sous-sol sur pilotis ouvert sur le petit jardin. Il est aujourd'hui utilisé pour garer les voitures, laver et sécher le linge, et recevoir la famille ou les amis en cas de grand repas. Enfin, un petit studio totalement aménagé a été construit au rez-de-chaussée, que Mme Durand destine à la location. Mme Durand indique qu'elle pense maintenant à aménager le toit de la sa maison, en terrasse ou en étage supplémentaire. L'agrandissement de la maison a permis de s'adapter aux besoins de la famille que ce soit en termes d'espace ou d'usage de ces espaces. En outre, ces évolutions ont aussi apporté une grande fierté à la famille Durand, qui y voit les signes de son ascension sociale progressive.

Aujourd'hui, les quartiers très urbains comme Volga et Trénelle comptent de nombreuses constructions à étages. Par exemple, à Trénelle, sur les 914 constructions recensées en 1998, 299 sont des constructions avec un sous-sol sur pilotis, un rez-de-chaussée et un étage (33%), et 57 constructions ont au moins deux étages au dessus du rez-de-chaussée (6%). On a près de 40% de constructions à étages. A l'inverse, dans les quartiers plus périphériques moins saturés, les maisons de plain pied sont encore très majoritaires comme à Cayenne et à Bonan Vassor en Guadeloupe, à Sablance et au Mont Baduel en Guyane.

1.3.1.4. Les sous-locations

La dernière étape de la transformation de la maison consiste à insérer un ou plusieurs logements destinés à la location. Albert FLAGIE estime que sur Trénelle notamment, le processus est presque automatique : « *Les gens ont d'abord construit des maisons en bois en bois sur pilotis, puis ils ont remplacé les pilotis en bois par des poteaux en béton, puis ils ont durcifié la maison, puis ils ont construit l'espace sous pilotis pour le louer, ils y ont inséré un appartement.* »¹⁶⁷. Parfois, le propriétaire de la construction va même quitter les lieux et sa maison d'origine ne sera plus sa résidence principale. Un véritable marché de la location s'instaure alors dans les quartiers spontanés, mais nous faisons ici la différence avec les locations abusives des marchands de sommeil même si la frontière est parfois floue. Le prix ne peut pas être un critère déterminant car même les locations de bonne foi peuvent être

chères. Par contre, nous ferons la différence entre une location « normale » et une location « abusive » en fonction de la qualité du produit proposé à la location et de l'esprit dans lequel les logements en location sont agencés. Par exemple, les logements peuvent faire partie intégrante d'une maison ou d'un immeuble, ou au contraire être construits dans le fond d'un jardin, tous alignés, avec une pièce sommaire servant de toilettes pour l'ensemble. On comprend que l'esprit de la location n'est pas le même.

Les photos ci-dessous montrent la différence entre des immeubles locatifs de bonne qualité, où la location est effectivement « normale », et des logements loués par des marchands de sommeil.



Photo 14 - immeuble locatif à Volga Plage (avril 2004)

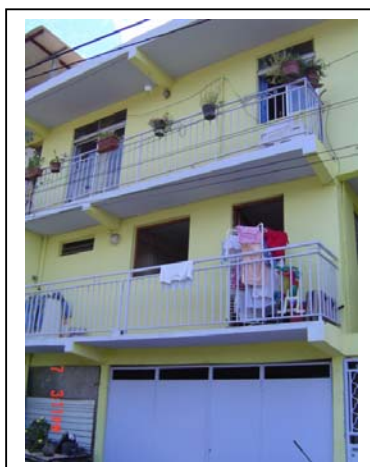


Photo 15 - immeuble locatif à Trénelle (avril 2004)



Photo 16- immeuble loué par un marchand de sommeil à La Réunion (photo Attila Cheyssial)



Photo 17 - parcelle aménagée pour la location dans la Cité d'Eau Lisette (octobre 2004)



Photo 18 - jardin aménagé pour la location dans la Cité d'Eau Lisette (octobre 2004)

¹⁶⁷ Entretien 38A.

Dans le cas de la photo 17, on voit que les constructions sont de bonne qualité, par rapport à celles de la photo 18 où elles sont en bois et précaires. C'est plutôt leur l'organisation qui indique qu'elles sont louées « abusivement » : un couloir séparant deux rangées de petites chambres qui ressemblent à des box à chevaux, un point d'eau au fond, on sent une recherche de rentabilité optimale.

Intéressons-nous à la location de bonne foi. Elle semble surtout développée dans les quartiers qui sont les plus avancés dans les étapes de leur évolution : création ancienne et durcification quasiment terminée. Parmi les habitants interrogés à Volga Plage et à Trénelle, nombreux sont ceux qui sont ou bien locataires ou bien loueurs. Mme Durand loue un petit studio en rez-de-chaussée de sa maison, César H. habite au dernier étage d'un petit immeuble appartenant à ses parents qui louent les autres étages, Emmanuelle T. loue un appartement... A Trénelle, 40% des immeubles comptent désormais au moins deux logements, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 4 - Nombre de logements dans les immeubles de Trénelle en 1990 :

Immeuble de	Nombre de logements	Pourcentage
1 logement	1114	60%
2 logements	372	20%
3 à 4 logements	221	12%
5 à 9 logements	107	6%
10 logements et plus	56	3%

Source : dossier de présentation de la RHI Citron – Grosse Roche à Trénelle, mai 2000.
données issues du RGP INSEE 1990.

La location n'est pas si répandue dans les quartiers plus récents comme le Mont Baduel et sablance, ou dans les quartiers anciens mais encore très précaires comme Say Piscine sur la commune du Port à La réunion. Dans ce quartier, les cases sont majoritairement en tôles, celles qui sont louées le sont à des populations migrantes qui sont exploitées par des marchands de sommeil.

Dans le cas de Volga, Christophe J. et César T. expliquent le développement de la location par le fait que les premiers habitants de Volga sont maintenant des personnes âgées dont certaines

sont retournées vivre à la campagne ou sont des personnes décédées, dans les deux cas laissant des maisons à louer. Mais nous faisons l'hypothèse que les sous-locations se développent aussi parce que les propriétaires du logement ne sont plus focalisés sur leurs propres besoins dans la maison : ils disposent d'une place suffisante, ont remplacé les matériaux fragiles par des matériaux plus solides, ils peuvent se permettre d'investir pour aménager un logement destiné à la location. La sous-location apparaîtrait alors comme un moment clé de l'ascension sociale de la famille, qui a lentement évolué de la nécessité de survivre jusqu'au souhait d'améliorer ses conditions de vie grâce aux loyers tirés des sous-locations. C'est en quelques sortes un « petit plus » qu'on peut se permettre quand on a résolu ses propres problèmes d'habitat. La sous-location ne serait d'ailleurs pas seulement le signe de l'ascension sociale de la famille, mais aussi la preuve de l'intégration urbaine et sociale du quartier dans son ensemble. Pour les représentants de la ville formelle, le fait que les quartiers spontanés aient développé des marchés immobiliers classiques avec une part de location contribue en effet à les intégrer au reste de la ville, ils deviennent des « quartiers comme les autres ». le directeur de l'agence d'urbanisme de la Martinique considère par exemple que : *« ce qu'il ne faut pas oublier aussi c'est que ces quartiers vivent comme tous les autres quartiers, c'est-à-dire que vous avez des propriétaires bailleurs, vous avez des locataires, des sous-locataires... »*¹⁶⁸.

Conclusion 1.3.1 :

De la fabrication du sol à la sous-location, l'évolution bâtie des quartiers d'habitat insalubre et illégal est perpétuelle. Notons que tant Christophe que César précisent que leurs maisons ne sont toujours pas achevées. Même Madame DURAND, dont la maison a pourtant l'air très soigneusement finie (peintures, carrelages, plantes...), indique que les travaux ne sont pas terminés puisqu'elle envisage de construire sur le toit actuel de la maison... Les maisons de Trénelle ont souvent des dalles de béton d'où sortent la ferraille en guise de toit, prêtes à accueillir un étage supplémentaire. On voit que le processus de transformation des quartiers n'a pas vraiment de limite. Nous pouvons tirer deux conséquences de ces transformations. D'abord, elles impliquent un fort attachement à la maison, parce qu'on a mis toute une vie à la construire et qu'on l'a faite « de ses mains ». La deuxième conséquence est une caractéristique de l'habitat spontané : la maison est adaptée à la famille et elle est évolutive.

¹⁶⁸ Entretien 16A.

Ce n'est pas le cas de l'habitat formel et notamment des logements locatifs sociaux qui eux ne se transforment théoriquement pas (même si ils sont parfois adaptés à la marge par les anciens habitants des bidonville comme nous l'avons vu) et qui n'ont pas été pensés pour une famille particulière mais pour une famille type. LE CORBUSIER et Walter GROPIUS ont estimé, dans la première partie du 20^{ème} siècle, que l'homme était un individu type, qui avait des besoins types, et nécessitait un logement type capable de répondre à ces besoins. C'est de là qu'ils ont défendu la standardisation, et notamment celle des logements. La transformation des maisons dans les quartiers spontanés montre au contraire que les familles adaptent leur logement en fonction de leurs moyens financiers et de leurs besoins. Et sans doute que si la puissance publique leur avait fourni dès leur implantation un logement tel que celui qu'ils occupent aujourd'hui, ils n'en n'auraient pas été satisfaits. Dans les quartiers spontanés, malgré toutes les contraintes notamment financières qui s'imposent aux familles, c'est tout de même le logement qui s'adapte à l'individu et non pas l'inverse comme c'est le cas dans n'importe quel quartier de la ville formelle, sauf pour ceux qui ont les moyens de faire construire leur maison...

1.3.2. Evolution de l'équipement intérieur, évolutions sociales

Après avoir observé l'évolution de la structure des maisons, nous allons maintenant nous intéresser à leur décoration et à l'équipement intérieur. En effet, l'investissement ou au contraire les difficultés sociales et financières des habitants ne se mesurent pas seulement à la taille de la maison ou aux matériaux utilisés.

1.3.2.1. La décoration de la maison :

Il existe des décorations intérieures comme extérieures de la maison. Elles participent de la même logique d'embellissement mais les unes se donnent à voir et pas les autres. On peut penser que les décorations intérieures sont plutôt dédiées au confort et au bien être personnels des occupants de la maison alors que les décorations extérieures ont plutôt une fonction de représentation sociale vis-à-vis du voisinage. De nombreux anthropologues ont par exemple démontré que la Kour avant dans le mode d'habiter créole avait cette fonction de

représentation (WATIN, 1991 ; WOLFF, 1991). Mais dans les quartiers, force est de constater que de nombreuses maisons ont un aspect extérieur inachevé, parce qu'elles ne sont pas peintes par exemple, alors que l'occupant aura un intérieur très aménagé. Tout est donc question de priorité pour l'occupant de la maison.

S'agissant des décorations intérieures, précisons que nous n'avons souvent vu que les pièces de réception, les salons. Parfois, la personne interrogée a fait visiter sa maison mais ce fut

rare : 6 personnes sur 24 soit 25%¹⁶⁹. D'autres fois, la personne interrogée reçoit plutôt sur la terrasse, y compris les autres invités d'ailleurs : 7 personnes m'ont reçue sur la terrasse soit 29% mais certaines m'ont aussi fait visiter le salon.



Photo 19 - décorations intérieures dans un quartier spontané de La Réunion (photo A.Cheyssial)

C'est pourquoi nous ne parlerons ici que des salons. On y trouve des éléments de décoration récurrents qui sont les photographies ou les posters aux murs, les fleurs (fausses le plus souvent), les napperons et les bibelots. Le tout donne souvent un aspect assez kitsch à la pièce. La photo ci-dessus donne une idée visuelle des salons dans lesquels nous avons été reçus, même si tous n'étaient pas autant décorés.

Les décorations intérieures sont des indications précieuses sur le bien être de la personne dans son logement. Par exemple, Andrée S. est une vieille dame diabétique et dépressive qui habite à Volga Plage. Elle ne se plaît pas du tout dans le logement social où on l'a relogée, bien qu'il soit situé sur le quartier même. Et son intérieur est le plus précaire que nous ayons vu : aucune décoration, très peu de meubles, des murs salis...

S'agissant des décorations extérieures, elles sont très variables et ne se ressemblent jamais, contrairement aux décorations intérieures. Les éléments de décoration sont les peintures, les carrelages, les tôles et les plantes. Leurs agencements, leurs couleurs, les détails de finition sont très personnalisés. Pour la peinture, nous avons observé des maisons en dur de bonne qualité non peintes, et au contraire des cases en bois de mauvaise qualité soigneusement peintes (photos 20 et 21). La peinture de la maison n'a pas la même importance pour tout le

monde et ne dépend pas des capacités financières de l'occupant. Pour les carrelages extérieurs, c'est très variable aussi. Ils recouvrent généralement les terrasses et les escaliers, quand ils existent. Certains sont classiques : petits carreaux beiges uniformes par exemple, et d'autres révèlent un travail esthétique plus poussé de la part de l'occupant : agencements de céramiques colorées par exemple, dessins au sol... Pour les tôles, on distingue les tôles qui forment les murs de la case, celles du toit, et celles des clôtures. Le plus souvent il s'agit de vieilles tôles grises, surtout quand il s'agit des clôtures. Les tôles sont assez mal vues par les représentants de la ville formelle, par exemple le PLU de la Ville de Cayenne interdit l'utilisation des tôles pour les clôtures des maisons. Mais parfois, les clôtures de tôles peuvent être très soignées : tôles neuves de différentes couleurs agencées en « arc en ciel », que l'on peut trouver dans les quartiers de Sablance et de Cogeau Lamirande par exemple. Et les toits en tôles sont très répandus dans les DOM, que ce soit pour les maisons illégales comme pour les maisons légales. Il s'agit d'un matériau très habituel. Dans les quartiers spontanés, on trouve là aussi toutes sortes de toits en tôles (photos 25 et 26). Enfin, les plantes sont omniprésentes. Là encore, le soin apporté au jardin ou aux décorations végétales semble proportionnel à l'appropriation affective de la maison. Le jardin est un élément de décoration de la maison mais il vise aussi à provoquer l'admiration des passants. Pour les habitants, le jardin « *embellit la maison et l'environnement* », « *permet d'améliorer l'aspect général de la maison* », « *a un rôle de séduction pour ceux qui passent* », « *il faut que les gens puissent l'admirer* », le jardin « *doit être accueillant* », « *il procure également le plaisir personnel de faire son jardin* »¹⁷⁰ ... Dans les quartiers les plus denses comme Trénelle et Volga, il est rare que la maison possède un vrai jardin mais la terrasse et les balcons comptent souvent des pots avec des plantes vertes et des fleurs.

¹⁶⁹ voir annexe 4.

¹⁷⁰ Extraits des ateliers collectifs sur l'habitat 1993 et 1994 à La Réunion, retranscrits dans CHEYSSIAL, 2002.

Illustration photographique des éléments de décorations extérieures de la maison :



Photo 20 - Cases peintes dans la Cité d'Eau Lisette (octobre 2004)



Photo 21 - maisons non peintes à Volga Plage (avril 2004)



Photo 22 - absence de carrelage, Volga Plage (octobre 2004)

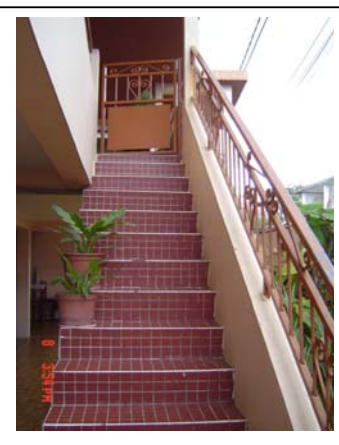


Photo 23 - carrelage simple, Volga Plage (octobre 2004)



Photo 24 - carrelage avec dessins, Volga Plage (octobre 2004)



Photo 25 - toit en tôles à Sablance (octobre 2004)



Photo 26 - maison en tôles au Moule, Guadeloupe (photo agence des 50 pas)



Photo 27 - jardin à Say Piscine (photo A.Cheyssial)



Photo 28 - plantes dans la Cité Eau Lisette (octobre 2004)

Les décorations intérieures comme extérieures de la maison ne sont pas des éléments de première nécessité. On voit que certains cases de tôles très précaires ne contiennent pas de décorations extérieures par exemple, les occupants ayant d'autres priorités pour investir leurs revenus et leur temps. Mais on voit aussi que même des maisons précaires peuvent être très décorées extérieurement, parfois avant les changements de matériaux ou l'agrandissement de la maison. Cela laisse à penser d'abord que les occupants de la maison s'y sentent bien et ensuite qu'ils tiennent à le montrer aux regards extérieurs. Les décorations sont un élément à disposition des habitants pour lutter contre l'image dévalorisée de leur quartier et montrer qu'ils sont attachés à leur maison. Elles font partie intégrante des signes de l'évolution d'un quartier d'habitat insalubre et précaire : auto amélioration par les habitants et caractère durable de l'implantation.

1.3.2.2. Les meubles :

L'évolution intérieure des maisons se lit aussi dans l'équipement des ménages en meubles. Dans les premiers temps, seuls les meubles de première nécessité font partie de la maison : table, chaises et lits. Par exemple, dans la maison de Augustin et Pauline S. à Basse terre, l'ameublement est très sommaire : une table basse et des chaises dans la pièce principale qui tient lieu de salon, des lits dans les chambres. Mais peu à peu, les ménages s'équipent : table

et chaises de la salle à manger assortis, achat d'un salon (canapés, fauteuils), buffets... Pur acheter des « beaux » meubles, il faut que la maison soit protégée, c'est-à-dire qu'elle soit à l'abri de la pluie et des inondations par exemple. C'est ainsi que les habitants de Volga Plage ont beaucoup investi dans l'ameublement quand la rivière a été canalisée et que des pompes à essence ont été installées dans la partie basse du quartier pour lutter contre les inondations auparavant très fréquentes. Emmanuelle T. et Christophe J. racontent : *« il pouvait y avoir jusqu'à 90 cm d'eau dans les maisons. A cause de cela, les gens ne pouvaient pas vraiment avoir de meubles. Le maire faisait du social, il y avait un service spécial d'assistantes sociales qui s'occupait de remplacer les matelas des gens après les inondations. »*¹⁷¹.

Pour avoir des meubles, il faut aussi avoir une maison suffisamment grande. Par exemple, Michel J. avait une maison dans le bidonville d'Eau Lisette. Au départ, c'était une petite case de bois et de tôles. Mais ensuite, il a pu racheter la maison, et il l'a agrandie en profitant de l'espace laissé par les cases voisines. Alors, il s'est acheté des meubles assortis : une grande table avec des chaises, un lit, une grande armoire. Aujourd'hui, il a été relogé dans un studio HLM à Cayenne et il regrette ne plus avoir assez de place pour mettre ses meubles. Ces meubles revêtent une grande importance pour lui. Ainsi, la première chose qu'il dit quand il parle de son relogement c'est : *« mais je n'ai pas de côté pour mettre toutes mes affaires, et pour mettre les cadeaux par exemple. Regardez là, l'armoire (nous sortons sur le balcon, il me montre une grande armoire). Je n'ai pas d'endroit pour la mettre au fond. »*¹⁷². Dans son studio, la table et son lit prennent tout l'espace de la pièce principale, il regrette que sa table ne soit pas mise en valeur. Quant à l'armoire, il a dû la mettre sur le balcon et craint qu'elle s'abîme rapidement. Il m'explique qu'il a vraiment besoin de cette armoire, parce qu'elle lui sert à ranger son « beau linge », celui qu'il met pour aller aux enterrements par exemple.

L'achat des meubles est autorisé par le développement des crédits à la consommation dans les DOM. L'anthropologue Eliane WOLFF montre que les habitants des quartiers spontanés à La Réunion ont beaucoup profité des achats à crédit, parfois au péril de leur fragile équilibre budgétaire d'ailleurs, pour équiper leur maison. En 1991, quand elle a publié son ouvrage, l'achat à crédit le plus observé était justement l'achat d'un salon (WOLFF, 1991, p.87). Souvenons-nous que dans les modes d'habiter créoles, la pièce de réception privilégiée est le salon, son ameublement participe de la stratégie de l'habitant pour montrer son niveau de vie.

¹⁷¹ entretien 28B.

¹⁷² entretien 32B.

1.3.2.3. L'équipement hi-fi et électroménager :

Le plus important aux yeux des habitants dans l'équipement intérieur de leur maison reste tout de même l'électroménager et le matériel hi-fi. Christophe J. raconte qu'à Volga Plage par exemple, l'arrivée de l'électricité dans le quartier a été révolutionnaire non pas pour la lumière (les habitants avaient des lampes à pétrole et des bougies qui faisaient l'affaire) mais pour l'équipement électrique : « *L'eau est arrivée un peu avant, mais ce n'était pas le même engouement que pour l'électricité, parce que pour l'eau il y avait beaucoup de bornes fontaines dans le quartier, et c'étaient les enfants qui allaient y chercher de l'eau. Mais l'électricité, ça voulait dire le frigidaire, la télévision...* »¹⁷³. On raconte même l'histoire d'une vieille dame qui n'a toujours pas l'électricité chez elle mais qui s'est fait offrir par ses enfants de nombreux mixeurs, grille pains et autre petits appareils ménagers électriques.

Les années 90 ont marqué l'entrée des DOM dans la société de la consommation. Beaucoup d'acteurs interrogés, y compris les habitants des quartiers, soulignent cet engouement. Certains le regrettent, comme ce guadeloupéen employé chez un gros bailleur social du département qui estime même que les guadeloupéens n'existent plus que par la plainte et la consommation. Il pense que la société de consommation est responsable en grande partie de « l'anémie » qui touche son île pour reprendre ses termes¹⁷⁴. Mais tous constatent que l'équipement des ménages continue d'augmenter très fortement.

Or les quartiers spontanés, bien que les habitants y soient souvent plus pauvres que dans les autres quartiers de la ville, participent à la progression de l'équipement des ménages en électroménager et hi-fi¹⁷⁵. Dans le quartier de Trénelle, le recensement de 1990 révèle que l'équipement des logements n'est pas très éloigné de l'équipement moyen de la ville de Fort-de-France, puisque 88% des logements avaient un réfrigérateur pour 83% sur l'ensemble de la ville, et 41% des logements disposaient d'un lave-linge pour 52% sur l'ensemble de la ville¹⁷⁶. Dans le quartier de la Rivière des Galets au Port, à la Réunion, les ménages sont aussi bien équipés : sur les 273 ménages enquêtés¹⁷⁷, 91% ont une télévision, 90% un réfrigérateur,

¹⁷³ Entretien 26B.

¹⁷⁴ conversation non enregistrée à la fin de l'entretien 41A.

¹⁷⁵ nous ne parlerons pas ici de la voiture, qui ne fait pas partie de l'équipement intérieur des maisons

¹⁷⁶ RGP 1990, cité dans le *Dossier de présentation de la RHI Citron-Grosse Roche*, mai 2000.

¹⁷⁷ Le quartier compte au total 352 ménages dont 76 ménages immigrés et 276 ménages réunionnais. Sur ces 276 ménages, 273 ont été enquêtés.

66% un lave-linge. On note aussi que certains ménages ont des magnétoscopes (47%) voire des lecteurs DVD (10%)¹⁷⁸. Pourtant, comme dans de nombreux quartiers spontanés des DOM, les habitants de la Rivière des Galets sont majoritairement au chômage (56% des actifs sont sans emploi) et l'analyse des revenus des ménages montrent que par exemple, les couples avec deux enfants, qui représentent 30% des ménages constitués de couples avec enfants, gagnent en moyenne 1292 euros par mois pour le ménage. Quant aux familles monoparentales, qui sont très nombreuses sur le quartier (58 des 273 ménages), elles gagnent entre 800 et 900 euros par mois¹⁷⁹. On voit donc deux choses : les maisons des quartiers spontanés sont bien équipées malgré la précarité des ménages, et l'équipement évolue avec le temps. Aujourd'hui, presque tous les ménages ont la télévision et le plus important est devenu d'avoir un lecteur DVD, un téléphone portable ou le câble. Même dans les secteurs les plus précaires on trouve toujours une ou deux paraboles qui traînent...



Photo 29 - parabole sur une parcelle sous-louée dans la Cité Eau Lisette (octobre 2004)

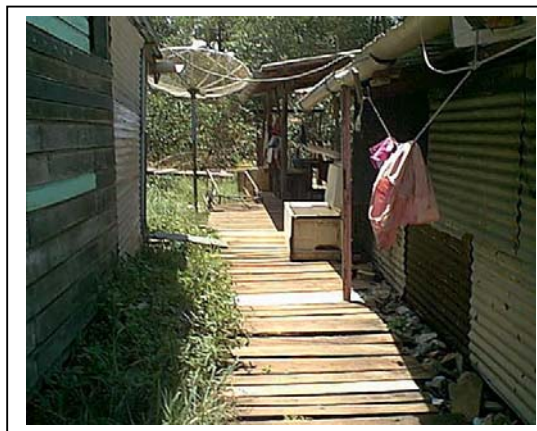


Photo 30 - parabole aux Palétuviers à Cayenne (photo DDE 2003)

Or ce qui compte, ce n'est pas seulement de posséder ces objets, ce qui améliore le confort et le bien être des habitants, mais aussi de montrer qu'on les possède ou, au minimum, de savoir qu'on les possède. Les télévisions et les radios sont par exemple très souvent allumés dans les quartiers. Il est ainsi régulièrement arrivé pendant les entretiens que la radio ou la télévision restent allumés, bruits familiers pour la personne interrogée bien qu'assez gênants dans la conversation. Ce fut le cas sur la terrasse de Madame Gilda à Volga Plage, dans le salon de Michel J. relogé du bidonville d'Eau Lisette, dans celui de Marie-Lucette B. dans le

¹⁷⁸ *Etude pré opérationnelle RHI Rivière des Galets*, Réa-R, SEDRE, décembre 2002.

¹⁷⁹ Idem.

bidonville d'Eau Lisette et même sur la terrasse de Pedro Q. à la BP 134 alors que sa maison avait brûlé quelques mois auparavant et que la terrasse regroupait les quelques objets qu'il avait pu sauver du feu ou qu'il avait déjà rachetés depuis. C'est le cas de sa télé, d'autant plus importante pour lui que, comme il l'explique, il est brésilien et reçoit les chaînes de télévision brésiliennes.

Pourquoi investir une grande part de revenus limités pour acheter des télévisions ou des lecteurs de DVD ? De nombreux auteurs ont montré que pour les ménages les plus défavorisés, s'équiper selon les normes de la société de consommation était d'une certaine façon aussi important que d'investir dans les besoins vitaux comme le logement et la nourriture, parce que le « paraître » est pourvoyeur d'un statut social. Eliane WOLFF estime que *« les modes de consommation des pauvres se caractérisent précisément par cette tension antagoniste et souvent exclusive entre des besoins « sociaux » pourvoyeurs d'un statut et des besoins « vitaux » évoqués précédemment. »* (WOLFF, 1991, p. 87). Colette PETONNET constate aussi que pour les ménages pauvres : *« Nu, dépouillé, on est rien. Etre nécessite de paraître, de montrer sur soi et chez soi que l'on dispose au moins d'une partie des biens couramment utilisés dans le reste de la société »* (PETONNET, 1985, p. 178). A Volga Plage, la jeune Emmanuelle T. explique à Christophe J. pourquoi selon elle c'est important de participer à la société de consommation. Christophe lui reprochant d'avoir acheté des menus Mac Donald aux enfants, elle s'énerve et rétorque qu'il y avait des promotions et que c'est les vacances, que par conséquent les enfants ont bien le droit d'avoir un Mac Do. Elle ajoute : *« Je veux que mes enfants puissent raconter ça à l'école : 'pendant les vacances, j'ai été au Mac Do', parce que tous les enfants ont des choses à raconter, et moi quand j'étais petite, je ne faisais jamais rien, je n'allais nulle part, je n'allais pas à la mer, je n'avais pas de jouets. »*¹⁸⁰. Pour elle, il s'agit à la fois de faire plaisir aux enfants en leur faisant faire « des choses » mais aussi en leur permettant de raconter qu'ils ont fait ces choses.

Bien que la consommation des ménages des quartiers d'habitat insalubre et illégal montre leur intégration à la société qui régit la ville « formelle », elle n'est pas toujours très bien vue, ni par les habitants de la ville formelle qui ne comprennent pas que les pauvres dépensent leur argent pour ça, ni même par certains habitants de la ville informelle qui regrettent cette entrée dans la société de consommation avec l'individualisme que cela implique. Ainsi, Bernadette

¹⁸⁰ Entretien 28B.

M. habite dans une maison légale de la Cité eau Lisette, qui jouxte le bidonville, et elle estime que les habitants du bidonville ne sont pas vraiment à plaindre : *« quand vous allez dans les maisons, ils ont une antenne parabolique, ils ont le téléviseur, le magnétoscope, ils ont tout ce qui leur faut ! Sauf que bon, c'est une case quoi...ils ont tout ce qui leur faut ! alors est-ce que vous croyez que ces gens-là sont défavorisés ? moi je vous dis que non. »*¹⁸¹. Quant à Christophe J. , il trouve que les paraboles et les télévisions montrent que son quartier, Volga Plage, devient un quartier comme les autres mais il est nostalgique de l'époque où justement, Volga n'était pas un quartier comme les autres... Il se souvient de la première télévision du quartier, qui était un élément fédérateur. Elle appartenait à Madame Gilda, c'était une petite télé en noir et blanc qu'ils branchaient sur une batterie de voiture pour la faire fonctionner. Tout le monde se réunissait chez elle pour la regarder. Madame Gilda disait juste à chacun d'emmener ses chaises. Alors que *« aujourd'hui, tout le monde a la télé, mais c'est même trop »*, trouvent Christophe J. et Madame Gilda. Cette élévation du niveau de vie aurait-elle diminué les contacts dans le quartier ? Pour Christophe J. c'est très clair : *« ça a complètement tué toute convivialité. »*¹⁸².

Conclusion 1.3.2

En conclusion, nous voyons que l'aménagement intérieur comme extérieur de la maison contribue à faire changer assez radicalement le visage des quartiers d'habitat insalubre et illégal des DOM. Du bidonville de bois et de tôles, ils deviennent peu à peu des quartiers résidentiels comme les autres même si ils restent globalement plus précaires que le reste de la ville. Comme l'évolution de la structure de la maison, les aménagements sont les signes de l'appropriation de l'espace et de l'attachement affectif des individus pour leur habitat. Mais ils sont aussi porteurs de deux évolutions sociales majeures. La première est la disparition progressive des modes de vie créoles traditionnels pour l'adoption des modes de vie de la société occidentale moderne. Le passage du bois au béton et le remplacement de la cuisine extérieure au feu de bois par le four à micro-ondes en sont deux manifestations. La seconde évolution est liée à la première : les pauvres vivant en marge de la légalité s'intègrent à la société riche et légale par le biais de la transformation intérieure et extérieure de leur maison.

¹⁸¹ Entretien 3B.

¹⁸² rencontre 20B.

1.3.3. Inégalités des quartiers devant l'évolution :

Les évolutions des quartiers ne sont pas homogènes : certains quartiers semblent ne pas évoluer avec le temps, et au sein d'un même quartier, certaines maisons se transforment et d'autres non. Le premier critère visible de la différence d'évolution des quartiers réside dans les matériaux utilisés. Aujourd'hui, on constate que certains quartiers sont presque entièrement durcifiés alors que d'autres sont presque entièrement en tôles et en bois. Est-ce une question d'âge du quartier ? Peut-on penser que un jour, ces quartiers en tôles seront eux aussi des quartiers en béton ? En quoi les quartiers sont-ils inégaux devant l'évolution ?

1.3.3.1. Vieux bidonvilles et marchands de sommeil :

L'observation des deux bidonvilles de Eau Lisette à Cayenne et de Say Piscine au Port (La Réunion) montre que l'évolution du visage du quartier n'est pas toujours une question de temps. Les deux bidonvilles sont anciens puisque celui d'Eau Lisette existait déjà à la fin des années 70 et celui de Say Piscine dans les années 80. Mais leur particularité est d'accueillir de nombreuses familles immigrées qui sont le plus souvent exploitées par des marchands de sommeil.

Ainsi, le bidonville d'Eau Lisette est peuplé à 96% de personnes d'origine étrangère : 43% sont haïtiens, 29% sont guyaniens, 24% sont brésiliens et 4% sont français. Parmi les 79 familles du bidonvilles, 49 ne pourront pas prétendre à un relogement à l'occasion de la RHI en cours car elles n'ont pas de papier et n'ont qu'une carte de séjour d'un an¹⁸³. Dans le bidonville de Say Piscine, 32 parcelles accueillent les familles migrantes en provenance de Mayotte (familles françaises par conséquent), des Comores ou de Madagascar. Parmi ces 32 parcelles, 22 abritent plusieurs ménages et 17 sont liées à des pratiques manifestes de marchands de sommeil. Ces 17 parcelles abritent 75 ménages et 231 personnes (CHEYSSIAL, 2002).

La main mise des marchands de sommeil sur ces deux bidonvilles entraîne d'une part que les familles sont locataires et d'autre part qu'elles vivent dans des conditions extrêmement

¹⁸³ Etude pré-opérationnelle de RHI Eau Lisette, C2R pour la SIGUY, octobre 2003

difficiles. Le fait que les quartiers comportent de nombreuses familles immigrées locataires de leur logement et désirant partir à tout prix empêche tout investissement dans le quartier. L'évolution du quartier est bloquée. Précisons que même les familles qui sont propriétaires de leur case dans ces bidonvilles peuvent vivre dans des conditions difficiles et souhaiter quitter le quartier à tout prix. Par exemple, Marie-Lucette B. est une femme haïtienne d'environ 60 ans. Elle vit avec son mari, haïtien également, dans une case dont ils ont la chance d'être propriétaires. Ils ont en effet acheté leur maison en 1992 dès leur arrivée dans le bidonville, pour 2500 francs à l'époque. La case fait environ 25 m². Elle est constituée d'un petit salon, d'une cuisine et d'une chambre. Marie-Lucette n'a pas l'eau courante et se lave avec l'eau récoltée aux bornes fontaines, dans un petit coin bétonné à l'extérieur, devant sa maison, qu'elle entour d'un drap qui lui tient lieu de rideau de douche¹⁸⁴. Elle et son mari ont aussi très envie de quitter le bidonville. Le reportage de RFO montre bien que les habitants partiraient s'ils en avaient la possibilité. Il montre par exemple un haïtien qui fait des demandes de logement social depuis 1996 et qui dit : « *je ne veux pas rester ici là, parce qu'il y a la drogue, il y a les microbes, je ne veux pas rester ici.* » Un vieux pêcheur guyanien explique aussi : « *si j'avais un salaire fixe, franchement, je ne vivrais pas là. Ce n'est pas mon rêve de vivre ici* »¹⁸⁵. La jeune femme Guyanienne Joyce T. s'emporte pendant notre entretien en parlant de ses conditions de vie, elle quitte sa chaise en criant, à moitié en anglais et en français, qu'elle n'en peut plus d'Eau Lisette, qu'elle n'a pas le droit au relogement (elle n'a pas de papiers) mais qu'elle ne veut pas rester ici¹⁸⁶.

De nombreux habitants se sentent en situation provisoire dans ces quartiers, même si dans certains cas ils y restent plus de 10 ans, ce qui ne leur donne pas envie d'investir. Beaucoup de familles immigrées vivent de toutes façons dans des conditions qui rendent difficile tout attachement au quartier. Enfin, les marchands de sommeil n'ont pas du tout envie d'investir eux-mêmes pour améliorer le confort et la structure de la case en location, puisqu'ils savent que les populations en sont captives. En outre, les familles immigrées exploitées par les marchands de sommeil sont souvent concentrées sur les mêmes quartiers. D'abord parce que les réseaux flèchent les familles vers ces « lieux d'accueil » et ensuite parce que même dans le cas où une famille immigrée arrive par ses propres moyens, elle identifie très vite les bidonvilles « spécialisés » dans l'accueil des immigrés... Notons enfin que les opérations

¹⁸⁴ Rencontre 31B.

¹⁸⁵ *La loi du ghetto*, PAGRA, reportage de RFO Télé Guyane, novembre 2001

¹⁸⁶ rencontre 30B.

publiques – de résorption de l’habitat insalubre notamment- menées sur les quartiers spontanés des DOM ne permettent pas, le plus souvent, de reloger les familles immigrées (en règles ou non) qui sont donc amenées à quitter le quartier touché par l’opération pour trouver refuge dans d’autres quartiers spontanés de la ville. Le phénomène se déplace progressivement, et en bout de chaîne, les familles immigrées se retrouvent toutes dans les mêmes quartiers : ceux qui ne sont pas encore touchés par des opérations urbaines... Tous ces éléments font que certains quartiers n’évoluent pas, ou très peu. Ils sont des bidonvilles perpétuels, peuplés par les familles les plus difficiles à loger dans des conditions légales. Sans doute seront-ils par conséquent les plus difficiles à éradiquer ou à ré aménager.



Photo 31 - Vue sur des parcelles louées par des marchands de sommeil à Say Piscine (photo A.Cheyssial)

1.3.3.2. La non transgression des règles

Dans d’autres quartiers, l’évolution semble avoir été entravée par la volonté plus ou moins consciente de ne pas transgresser les règles. On trouve ainsi, surtout à La Réunion, des quartiers qui ont plus de 30 ans mais dont les maisons sont toujours en tôles ou en bois parce que les occupants savent qu’ils n’ont pas le droit de construire en dur. Juridiquement, l’interdiction de construire en dur est bien sûr généralisable à tous les quartiers d’habitat insalubre et illégal : sans titre de propriété, pas de permis de construire. Mais nous avons identifié deux situations dans lesquelles cette interdiction de construire en dur s’est manifestée explicitement, et n’a pas été transgressée par les habitants.

Le premier cas concerne des quartiers de La Réunion et notamment celui de Basse-Terre, à

Saint Pierre. Augustin et Pauline S. vivent dans une case en bois et en tôles depuis 30 ans. Ils aimeraient mieux avoir une maison en dur mais ils m'expliquent qu'ils n'ont pas construit en dur car ils n'avaient pas la propriété du terrain et que donc seuls le bois et la tôle sont autorisés¹⁸⁷... Rosaline A., ancienne habitante de Basse-Terre, cite aussi cette interdiction de construire en dur : « *Ils nous ont dit que comme on n'était pas propriétaires en plein du terrain, on avait juste le droit de construire en tôles et en bois, mais pas en dur* », dit-elle. Quand leur a-t-on formellement interdit de construire en dur ? Rosaline ne souvient plus, mais « *c'était il y a très longtemps* »¹⁸⁸. Pour Attila CHEYSSIAL, la distinction entre une construction en dur, qu'il appelle « construction fondée », et une construction légère en tôles et en bois qu'il appelle « construction plantées », illustre le fait que des droits non transcritibles dans le droit commun ont encore beaucoup d'influence dans les comportements des réunionnais. « *Ce sont des droits d'usage, des règles sur l'occupation, avec une grande séparation entre les constructions fondées et les constructions plantées, un peu comme dans les cultures pérennes ou pas. Il y a une sorte de similitude entre les droits de culture et les droits d'habitation : vous avez droit à une maison provisoire, que le propriétaire vous concède, mais vous n'avez pas droit à la fondation. Vous pouvez la planter, c'est-à-dire mettre des poteaux dans le sol, faire un petit lit de pierre et poser votre maison dessus. La maison sera posée. Si vous fondez votre maison*¹⁸⁹, *c'est le signe que vous avez l'intention de vous incrustez, et que vous revendiquerez un jour la propriété du sol.* »¹⁹⁰. Pourquoi les réunionnais respectent-ils cette interdiction de durcifier alors même que certains sont installés depuis des décennies ? De son travail de terrain auprès des habitants, Attila CHEYSSIAL retire que « *il y a une culture dominant dominé assez forte à La Réunion. L'esclave traditionnellement a toujours été dominé et il le reste. (...). Aux Antilles les gens sont avant tout révoltés, alors qu'ici les gens sont très.... Très... soumis. Ils attendent que ça se passe.* »¹⁹¹. Construire en dur dans un quartier spontanés, c'est confirmer son illégalité et il semble que de nombreux ménages défavorisés à La Réunion ne sont pas enclins à le faire.

Le deuxième cas de non transgression des règles a été observé à la BP 134, en Guyane. C'est le maire qui a explicitement interdit aux habitants de construire en dur, bien que ce soit lui qui les ait autorisé à s'installer. Pour la ville de Rémire-Montjoly, les habitants ne doivent pas

¹⁸⁷ rencontre 14B.

¹⁸⁸ rencontre 15B.

¹⁸⁹ fondations dans le sol et construction en dur.

¹⁹⁰ Entretien 29A.

¹⁹¹ entretien 29A.

construire en dur parce que la BP 134 est un quartier « provisoire », même si cela fait 15 ans aujourd'hui qu'il est provisoire... Donc seules les constructions en bois ont été autorisées. Sans cette interdiction, le quartier aurait-il changé de visage ? Pour Pedro Q., référent dans le quartier, cela ne fait aucun doute : *« Si il y avait des autorisations, le quartier ne serait pas comme ça. Tout le monde a envie d'améliorer sa maison. Mais on ne peut pas.(...) Si on avait les autorisations, il n'y aurait plus de maisons en bois. Il n'y aurait que des belles maisons. Parce que tout le monde peut faire sa maison. Les gens, les brésiliens vous savez, ce sont des gens qui aiment le travail. Ils sont charpentiers, ils sont maçons, ils font tout. »*. La durcification des maisons ne serait d'ailleurs pas la seule amélioration du quartier, si le maire acceptait que les habitants investissent sur leur quartier. Par exemple, les habitants aimeraient améliorer les rues qui irriguent la BP 134 : *« depuis le début, les habitants essaient de goudronner, des choses comme ça, mais c'est interdit. Ils ne peuvent rien faire. Ils attendent. Tout le monde attend. »*. Pour le ramassage des ordures, Pedro a aussi essayé d'organiser une collecte pour son quartier mais la mairie lui a ordonné d'arrêter : *« moi, j'ai acheté une camionnette pour faire ça, mais ils m'ont empêché, ils m'ont dit que je faisais des poubelles clandestines, alors moi j'ai arrêté. »* raconte-t-il. *« Si ils ne nous donnent rien, au moins qu'ils nous laissent nous débrouiller »*, estime-t-il. Pedro a aussi monté une épicerie pour que les gens du quartier puissent faire des courses et acheter leur pain. Pour son épicerie, il a réussi à obtenir une autorisation. Mais elle était en bois aussi et elle a brûlé en avril 2004. Toute sa maison, qui était construite derrière l'épicerie, a brûlé aussi. Pedro a commencé à reconstruire une autre épicerie, en parpaings cette fois, mais comme il n'a pas respecté les types de construction imposés par la mairie les gendarmes lui ont demandé d'arrêter la construction et de la démolir, pour la refaire selon les normes imposées. A la BP 134, la mairie n'hésite pas à dresser des procès verbaux quand elle constate que les gens commencent à construire en dur. Les menaces de démolitions sont fréquentes. Les habitants savent qu'ils ne peuvent pas transgresser les règles sans sanction, donc ils attendent une reconnaissance officielle de leur quartier.

1.3.3.3. Les quartiers mixtes

On note aussi des disparités au sein même du quartier. Certaines maisons se sont transformées peu à peu alors que d'autres ont gardé leur structure et leur aspect initial, voire se sont

dégradées avec le temps. Comment expliquer, au-delà des interdictions des maires que nous avons étudiées dans les paragraphes précédents, la disparité de l'investissement des habitants dans ces quartiers?

Nous avons repéré quatre facteurs liés aux habitants eux-mêmes facilitant l'évolution positive des maisons : les moyens financiers, les capacités techniques et enfin la volonté et la créativité, souvent elles-mêmes liées au bien-être social voire psychologique des habitants. César T. explique pourquoi l'amélioration du cadre bâti à Volga Plage a été possible : « *Tout cela a été possible grâce à la volonté des gens mais aussi grâce à l'élévation de leur niveau de vie car beaucoup de gens étaient employés par la mairie* »¹⁹². Mariette B., quand elle explique que les maisons de Trénelle se sont peu à peu durcifiées et dotées d'étage, commente : « *les jeunes du quartier avaient un bon niveau scolaire, et ils ont fait des études, alors ils ont amené de l'argent.* »¹⁹³. L'argent compte pour beaucoup, or il existe une assez grande disparité des ressources déclarées par les ménages dans les quartiers d'habitat insalubre et illégal, bien que ceux-ci soient en général faibles. Au Mont Baduel par exemple, sur les 334 chefs de ménages enquêtés en 2004, 46% des familles vivent avec moins de 900 euros par mois donc avec un peu moins du SMIC, ce qui révèle la pauvreté du quartier. Mais le montant des revenus du foyer des chefs de ménage varie de aucune ressource à plus de 3000 euros. Ainsi, 39 foyers vivent avec moins de 500 euros par mois alors que 72 des foyers vivent avec plus de 1100 euros par mois¹⁹⁴. A la Rivière des Galets à la Réunion, 47 des 273 ménages réunionnais enquêtés ne vivent que du RMI, soit 17.2% des familles¹⁹⁵. La disparité des ressources explique en partie que certains ménages n'ont pas les moyens d'investir dans des matériaux ou dans de l'équipement. Les capacités techniques des familles jouent aussi beaucoup sur la qualité de la maison. Par exemple, Mariette B. explique : « *mon père a construit tout de suite en dur, mais il faut dire qu'il travaillait dans le bâtiment.* »¹⁹⁶. Madame Durand à Volga Plage explique aussi que son mari était menuisier et maçon, ce qui lui a permis de construire une belle maison, dans laquelle il a tout fait lui-même, jusqu'aux meubles¹⁹⁷. A La Rivière des Galets, l'analyse des métiers exercés par les hommes ayant une activité salariée (toujours dans les ménages réunionnais) montre que 37% de ces hommes

¹⁹² entretien 27B.

¹⁹³ entretien 22B.

¹⁹⁴ *Etude socio-économique et bâti sur le Mont Baduel*, C2R pour l'EPAG, avril 2004.

¹⁹⁵ *Etude pré opérationnelle de la RHI Rivière des Galets*, Réa-R pour la SEDRE, décembre 2002.

¹⁹⁶ Entretien 22B.

¹⁹⁷ entretien 8B.

travaillent dans le BTP et que de très nombreuses professions sont représentées : carreleur, soudeur, charpentier, peintre, électricien, plombier, maçon.... Le métier de maçon est même le deuxième métier le plus exercé dans le quartier avec 11% des hommes salariés, juste derrière la profession d'agent d'entretien qui regroupe 13% des hommes¹⁹⁸. Comme le constate l'étude sur la Rivière des Galets, « Les hommes mettent en pratique leur savoir-faire à la maison ». Par exemple, un menuisier ALU-PVC disposant pourtant de très peu de moyens a pu réhabiliter entièrement sa maison grâce à sa technique : *« le propriétaire décide, il y a 4 ans, de démolir la vieille case pour en réaliser une neuve. Tout est de la récupération : les fenêtres PVC, la structure métallique de la varangue... excepté les tôles qui ont dues être achetées. Au fur et à mesure, la charpente en bois est remplacée par une charpente métallique. Avec très peu de moyens, le résultat est tout à fait acceptable. Le bois sous tôles réalisé avec soin est agréable à vivre, la case est surélevée par rapport au niveau di sol, la structure est saine, les plafonds sont hauts pour une meilleure ventilation, le sol est entièrement carrelé. »*¹⁹⁹. Enfin, la volonté et la créativité sont les deux derniers facteurs facilitant l'amélioration des maisons. En effet, même avec peu de moyens, certains habitants s'organisent pour transformer leur maison. Soit parce qu'ils en font une priorité, par rapport à d'autres postes de dépense qui peuvent être privilégiés par d'autres (la voiture notamment). Soit parce qu'ils trouvent des moyens de se « débrouiller », en récupérant des matériaux par des circuits non monétaires ou en faisant preuve d'imagination pour construire leur maison. Nous avons vu dans l'exemple du menuisier alu-PVC que les matériaux étaient des matériaux de récupération. Dans le cas de Pedro Q. à la BP 134, il n'avait plus du tout d'argent quand il a commencé à reconstruire son épicerie, puisqu'il avait tout perdu dans l'incendie de sa maison, mais tous ses amis l'ont aidé pour reconstruire en dur. Certains lui ont donné directement de l'argent, et d'autres des matériaux : *« Tout ce qui a été monté là, c'est des copains qui me l'ont donné. On donne des tôles, des agglos... tout ça, c'est des amis qui me l'ont donné »*, dit-il. Et pour construire son ancienne maison, il n'avait pas eu besoin de payer quelqu'un non plus, ce sont aussi des amis qui l'ont aidé : *« quand j'avais fait ma maison avant, j'ai pas payé de gens, ce sont des amis qui sont venus pour monter les agglos et tout. (...) c'est un coup de main, c'est comme ça qu'on travaille. »*²⁰⁰.

¹⁹⁸ Etude pré opérationnelle de la RHI Rivière des Galets, Réa-R pour la SEDRE, décembre 2002

¹⁹⁹ idem.

²⁰⁰ Entretien 35B.

Les quatre facteurs que nous avons repéré, l'argent, les compétences la volonté et la créativité, rejoignent ce que l'architecte anglais John TURNER appelle les ressources personnelles et locales des habitants des quartiers spontanés : *« les ressources personnelles et locales sont l'imagination, l'initiative, l'engagement et la responsabilité, la compétence et l'énergie physique ; la capacité de tirer parti de certains terrains particuliers et souvent accidentés, ainsi que des matériaux et outils disponibles sur place ; la capacité d'organiser des entreprises ou des institutions locales ; une émulation constructive et une aptitude à coopérer. »* (TURNER, 1979, p .66). Elles permettent aux habitants d'améliorer leur maison et leur quartier, ou ne le leur permettent pas si ils n'en disposent pas.

En conséquence, les quartiers d'habitat insalubre et illégal sont très hétérogènes en terme de bâti. Il existe donc aujourd'hui une certaine mixité sociale dans les quartiers, qui se traduit dans la qualité des maisons. D'abord parce que les gens ne sont pas arrivés avec les mêmes ressources dans les quartiers, et ensuite parce que leur situation sociale et financière a évolué différemment de celle des voisins. Certains sont restés très pauvres, d'autres se sont enrichis. Madame Gilda par exemple est partie de rien mais aujourd'hui, grâce à l'épicerie qu'elle a montée à Volga Plage, « elle est assise sur un petit tas d'or », disent Christophe J. et César T.. Et les gens qui se sont enrichis ne sont pas pour autant partis de leur quartier d'origine : certains ont certes préféré rejoindre des quartiers « mieux quottés » mais beaucoup ont préféré améliorer leur maison dans le même quartier.

Les photographies en annexe 7 illustrent les disparités du bâti au sein d'un même quartier spontané.

Conclusion 1.3.3 :

Les évolutions des quartiers d'habitat insalubre et illégal ne sont pas les mêmes d'un quartier à l'autre parce que les relations des habitants au temps et aux pouvoirs publics sont différentes. Si l'implantation est vécue comme provisoire ou si les habitants craignent ou attendent une réaction de la puissance publique, les quartiers n'évolueront pas, ou pas autant. Il est indispensable de comprendre les tendances dans l'évolution des quartiers pour pouvoir adapter l'action publique qui y sera éventuellement menée. D'abord, il sera plus difficile de démolir un quartier où l'implantation est durable comme à Volga Plage, alors mais que ce sera plus facile si l'implantation est provisoire comme à Eau Lisette. Dans le même temps, si

l'implantation est vécue comme provisoire, cela ne signifie-t-il pas que la ville manque de lieux de transit, et que si les pouvoirs publics les supprime des familles vont se retrouver à la rue, sans aucun logement, alors même que ces familles ont des capacités à s'intégrer dans la ville ? Ensuite, comprendre les différences d'évolution entre les quartiers ne permet-il pas aux pouvoirs publics d'éviter de se présenter comme des « sauveurs » dans des quartiers où les habitants ne les attendent pas pour vivre ? Ou d'éviter d'abandonner des quartiers qui sont au contraire en attente d'une réaction rapide des pouvoirs publics ?

Conclusion 1.3 : des quartiers qui évoluent hors de toute intervention publique

La fabrication du sol urbain et l'évolution des quartiers d'habitat insalubre et illégal sont des clés de lecture précieuses sur le rapport au sol et l'attachement au quartier. Comme le préconise Albert FLAGIE, avant de choisir l'action à mener sur un quartier, « *il faut d'abord mesurer l'inscription au sol* ». N'est-ce pas en effet la connaissance première à acquérir sur l'histoire des individus pour comprendre ce dont ils disposent, ce qui leur manque, ce dont ils ont envie ou besoin ? Pourtant, Albert FLAGIE constate : « *ce n'est pas fait. Et je dirais même que les politiques publiques n'en ont rien à fiche de la position des personnes. (...) En France, c'est la réglementation qui sera la référence de tous, la vie propre des populations n'entre pas en compte.* »²⁰¹. Pourquoi la vie des individus n'entre-t-elle pas en compte ? Et que faire de la connaissance de la trajectoire résidentielle des habitants ?

S'il apparaît indispensable d'analyser l'évolution des quartiers avant d'y engager une opération, on peut s'interroger sur les suites à donner à ces analyses. Faut-il laisser les quartiers illégaux évoluer ? Certains anthropologues et architectes martiniquais estiment que oui : « *la structure des quartiers marginaux est la même que celle des villes du moyen-âge... Venise était au début comme Volga-Plage.. il faut laisser Volga-Plage évoluer et croître, peut-être deviendra-t-elle Venise* »²⁰². Les chercheurs qui ont travaillé sur les politiques publiques menées dans les bidonvilles du Tiers-Monde incitent le plus souvent à considérer un quartier informel dans sa dynamique : comment le quartier évolue-t-il avec le temps ? Si le quartier a plutôt tendance à s'améliorer, ils préconisent alors une action publique souple, qui

²⁰¹ entretien 38A.

accepte par exemple que les logements soient « hors-normes », à l'instar de Alain DURAND-LASSERVE et Jean-François TRIBILLON. « *Si [le quartier] connaît une phase d'amélioration – appréciation – valorisation (...) on peut accepter que l'habitat soit médiocre et les services et équipements temporairement insuffisants* » (DURAND-LASSERVE et TRIBILLON, 2001, p.75). Mais le plus souvent les pouvoirs publics estiment au contraire qu'ils ont le devoir d'intervenir avant que les dysfonctionnements des quartiers ne soient confortés voire aggravés par la durcification : « *à l'image de tout quartier qui se structure et s'organise de manière spontanée, la densification progressive a donné lieu à une situation de non retour que la Ville de Fort-de-France s'est trouvée contrainte de gérer* »²⁰³. Le plus souvent, l'évolution des quartiers spontanés pose, un peu paradoxalement, problème aux pouvoirs publics.

Conclusion du Chapitre 1 : l'évolution des quartiers exige une évolution de l'action publique

Les villes des DOM sont constituées de la juxtaposition d'une ville formelle et d'une ville informelle. La naissance puis l'évolution de la ville informelle sont indissociables des défaillances des pouvoirs publics en matière de politique de l'habitat : si les pouvoirs publics avaient été mesure de fournir un logement pour tous, les quartiers insalubres et illégaux n'existeraient pas. Face à ces défaillances des pouvoirs publics, les quartiers d'habitat insalubre et illégal ont représenté une solution pour les populations les plus démunies. Solution en tant que lieux de survie, en tant que support de revendication ou encore en tant que lieux adaptés à leurs désirs d'habitat. Les raisons de l'implantation sont variées. Mais dans les tous cas, les transformations des quartiers nous en disent davantage sur le caractère durable ou au contraire temporaire de l'habitat « hors-la-loi ». La plupart du temps, les habitants investissent en effet dans les quartiers illégaux pour améliorer leurs conditions d'habitat, ce qui signifie que les quartiers représentent pour eux des lieux de vie durables. Ce sentiment d'implantation durable contraste avec la vision des pouvoirs publics, qui voient plutôt dans les quartiers insalubres et illégaux des situations précaires et illégales, donc

²⁰² Frédéric Mangonez, 2èmes rencontres d'architecture et d'urbanisme des Antilles – Martinique 1990, cité dans *Volga Plage, étude diagnostic pour l'opération DSQ*, 1991, réalisée par Gustavo TORRES architecture urbaine pour le compte de la SEMAFF.

²⁰³ lettre de commande de la SEMAFF pour la réalisation du diagnostic préalable à l'opération DSQ sur Haut Volga, citée dans *Volga Plage, étude diagnostic pour l'opération DSQ*, 1991.

transitoires. L'évolution progressive des quartiers incite pourtant à ne pas les regarder comme de simples bidonvilles à un instant t donné, qu'il s'agit d'éradiquer, mais à s'appuyer au contraire sur les faiblesses et les atouts révélés par l'évolution des quartiers pour adapter l'action publique. Cependant, bien que l'évolution des quartiers spontanés entraîne le plus souvent une amélioration des conditions de vie des habitants, cette évolution n'est pas toujours bien vue par les pouvoirs publics.

Chapitre 2. Organisation urbaine et sociale des quartiers d'habitat insalubre et illégal

Après avoir vu comment se sont formés et ont évolué ces quartiers, nous allons à présent observer comment se présente leur organisation urbaine mais aussi sociale aujourd'hui. Où sont-ils situés ? Comment sont-ils structurés au niveau urbanistique et foncier ? Quelles fonctions urbaines s'y sont développées ? Qui les habite ? Comment s'y organise la vie sociale ? Nous étudierons notamment les problèmes rencontrés par les habitants dans leur quotidien et les solutions parfois mises en place pour les pallier.

Ces questions visent à apporter des réponses à deux types de question. La première est d'évaluer si les quartiers d'habitat illégal et insalubre ne sont que des agglomérats désordonnés et anomiques ou bien s'ils peuvent être considérés comme des morceaux de ville à part entière, présentant toutes les caractéristiques de « l'urbain ». La seconde est de mesurer leur intégration au reste de la ville : comment lire la ségrégation socio-spatiale entre les quartiers spontanés défavorisés d'une part, la ville formelle d'autre part ? Le croisement de ces deux questions, sur l'urbanité et sur la ségrégation, nous semble être un élément de diagnostic essentiel pour comprendre ce que sont les quartiers d'habitat insalubre et illégal et par suite, quelle action publique y mener.

Analyser l'urbanité d'un territoire n'est pas une chose aisée. D'abord parce que la Ville peut être définie de multiples manières. Ensuite parce que les critères de ce qu'est ou de ce que doit être la Ville diffèrent selon qu'on adopte la position des pouvoirs publics ou celle des habitants. Nous verrons dans les chapitre suivants quelles valeurs sur l'urbain et sur l'habitat fondent ces deux visions de la Ville. Dans ce chapitre, nous en resterons aux définitions couramment données par les urbanistes et par les sociologues, qui auront pour but de nous servir de repères tout au long de la description de l'organisation spatiale et sociale des quartiers.

Les définitions de la ville sont variées et privilégient tour à tour des critères matériels tels que la présence de rues, de maisons ou de réseaux, et des critères sociaux tels que la structuration

des populations et des activités. Mais dans tous les cas est présente l'idée d'une interaction entre un espace physique et des comportements sociaux. Pour l'INSEE, l'urbain se définit selon des critères de population et de densité, par opposition au rural : « *L'unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie.* »²⁰⁴. Dans le dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, on estime que trois conditions sont nécessaires pour qu'un établissement humain constitue une ville : l'agglomération des constructions, la diversité des activités et certaines dimensions (MERLIN et CHOAY, 2000). Selon la définition du Dictionnaire de la sociologie, une ville est un ensemble diversifié de population, d'activités et d'institutions concentrées sur un même territoire. C'est une entité sociale et matérielle façonnée par les rapports d'échange et de coopération qui s'instaurent entre les hommes. (BOUDON, BESNARD, CHERKAOUI et LECUYER, 2005). Marcel RONCAYOLO propose une définition qui allie les critères physiques, humains et organisationnels énoncés dans les définitions ci-dessus : « *La notion de ville implique l'agglomération d'une population, c'est-à-dire la concentration de l'habitat et des activités ; des activités qui se distinguent de l'exploitation directe du sol, conduisent à la spécialisation des tâches et contribuent notamment aux échanges et à l'encadrement d'une société ; un mode de vie ou des formes de sociabilité particulières ; un aménagement des espaces et des objets urbains qui implique une organisation collective* » (RONCAYOLO, 2001, p. 29).

Dans ce chapitre, pour mesurer leur urbanité intrinsèque et leur intégration ou non à la ville qui les abrite, nous étudierons les quartiers insalubres et illégaux à travers les critères suivants : des critères matériels dans la première partie (situation dans l'espace urbain, morphologie et activités) et des critères d'organisation sociale dans la seconde partie, que ce soit en interne ou entre les quartiers et le reste de la ville (structure de la population, interrelations au sein du quartier, relations avec la ville). Nous utiliserons dans ce chapitre le terme de « quartier informel » puisque l'objectif est d'observer les « formes » urbaines absentes ou présentes dans ces quartiers.

²⁰⁴ Définition INSEE.

2.1. Quartiers informels, morceaux de ville

Dans cette partie, nous ne parlerons pas des quartiers sous l'angle de leur insalubrité et de leur illégalité, mais en tant que quartiers dits « informels », puisque ce qui nous intéresse c'est justement d'étudier les « formes » qui les constituent ou qui leur font défaut. La notion d'informalité a toujours été imprécise et mal définie. Elle semble avoir été utilisée pour la première fois dans un rapport du BIT en 1972²⁰⁵, pour qualifier l'économie parallèle dans le Tiers-Monde (LAUTIER, 1994). L'informel qualifie essentiellement deux secteurs : l'emploi et l'habitat. Les cas empiriques d'informalité sont très nombreux et le vocabulaire pour les désigner également, signes de la difficulté et peut-être de l'inutilité de trouver une définition unique pour englober cette réalité. Par exemple pour l'habitat, on parlera tour à tour d'habitat irrégulier, spontané, informel, illégal, insalubre, hors normes, précaire.... L'illégalité et l'insalubrité sont deux critères centraux d'informalité : non respect de la loi et non respect des normes d'hygiène et de construction. La morphologie urbaine est aussi un critère d'informalité si elle ne respecte pas les ordonnancements habituellement constatés dans la ville « formelle ». Les quartiers informels peuvent-ils apparaître comme des espaces urbains malgré l'absence ou la déviation de certaines « formes » ?

Pour répondre à cette question, nous regarderons d'abord où les quartiers sont situés dans la ville et ensuite comment ils sont organisés intérieurement, à travers trois angles de lecture : l'organisation foncière, les réseaux et les fonctions urbaines.

2.1.1. Les paradoxes de leur situation dans l'espace urbain :

Où les quartiers informels sont-ils situés dans la Ville ? Sur quels types de terrains et à quelle distance des centres ? La proximité au centre n'étant pas un gage automatique d'intégration, nous verrons aussi si ces quartiers sont facilement accessibles ou si des barrières les séparent du reste de la ville.

²⁰⁵ Employment, Incomes and Equality, a strategy for increasing productive employment in Kenya, BIT, OIT Genève, 1972, cité dans LAUTIER, 1994, p.9.

2.1.1.1. Les « terres misérables » et la problématique récurrente des risques naturels:

Le première caractéristique des quartiers spontanés est qu'ils se sont implantés sur les terrains délaissés par l'urbanisation légale, donc sur le foncier d'une exclusion urbaine de fait. Si les habitants ont pu s'implanter sur ces terrains, c'est en effet parce que, à l'époque de l'implantation tout du moins, les terrains étaient exclu du marché foncier formel. Soit parce qu'ils appartenaient à l'Etat, soit parce qu'ils n'étaient pas constructibles. Collines, mangroves, bord de mer soumis aux risques de houle cyclonique ou terrains inondables : le sol de ces quartiers est d'abord un sol qui a été abandonné par la ville en raison de sa mauvaise qualité. C'est pourquoi l'anthropologue guadeloupéen appelle les terres de l'habitat informel les « *terres misérables* »²⁰⁶. L'architecte Anne HUBLIN parle quant à elle de « foncier répulsif » pour reprendre la même idée : « *les pentes abruptes des collines ou 'mornes' de Trénelle-Citron, les sols marécageux de Volga-Plage semblaient exclure leur occupation, à moins d'une importante opération d'aménagement des sols.* » (HUBLIN, 1990, vol.0, p.32).

Trénelle, Texaco ou Mont Baduel sont bâtis sur des collines. Cayenne, Volga Plage ou Ilets malouins et Palétuviers sont bâtis sur des bords de mer qui n'étaient pas valorisés (mangrove, zone des cinquante pas géométriques, risques d'inondation). La BP 134 s'est bâti sur un coin de forêt isolé du reste de la ville. Basse Terre s'est développé sur les champs de canne en périphérie de Saint-pierre de la Réunion... Les exemples sont très nombreux. Dans les quartiers informels que nous avons observés, seuls Say Piscine, Rivière des Galets et Eau Lisette sont construits sur des terrains plats, secs, facilement constructibles.

Conséquence de ces implantations en bord de mer ou de rivière ou sur des collines, de nombreux quartiers spontanés sont soumis à des risques naturels. Il peut s'agir de risques d'inondation (quartiers de Volga Plage en Martinique par exemple), de houle cyclonique (quartier de Cayenne en Guadeloupe), de glissement de terrain (Mont Baduel en Guyane) ou encore de risques sismiques (Trénelle en Martinique). Une étude de l'agence d'urbanisme de Martinique montre par exemple que l'ensemble des 16 quartiers insalubres qu'elle a recensés sur la commune de Fort-de-France sont exposés à des risques naturels, qui peuvent se

combiner. Ainsi, 13 de ces quartiers sont soumis à des risques de glissement de terrain, 5 à des risques de chute de blocs, 3 à des risques de liquéfaction et 2 à des risques sismiques²⁰⁷. Notons toutefois que certains risques peuvent être compensés. Par exemple, Volga Plage est un quartier de Fort-de-France érigé sur la mangrove. Il était très touché par les inondations jusqu'à ce que les pouvoirs publics canalisent la rivière qui le traversait et installent un système de pompage électrique pour évacuer automatiquement les surplus d'eau pendant les grosses pluies. Les habitants sont désormais épargnés par les inondations.

Malgré le fait qu'ils se soient initialement implantés sur des « terres misérables », certains quartiers auraient aujourd'hui largement leur place dans le palmarès du foncier le plus prestigieux dans les villes des DOM. Parallèlement à la valorisation de certains quartiers informels dans le marché foncier légal, on y observe aussi un marché foncier informel très dynamique. Initialement exclus de la ville, contraints de se bâtir sur des terres misérables, les quartiers informels se trouvent donc dans des situations beaucoup plus contrastées aujourd'hui. Les uns restent sur des territoires d'exclusion de l'urbanisation en raison des risques naturels auxquels ils sont soumis, d'autres ont été intégrés dans les dynamiques de l'économie foncière régissant le reste de la ville.

2.1.1.2. Des quartiers plus ou moins périphériques :

Les populations défavorisées qui ont bâti les quartiers informels se sont implantées à proximité de leurs lieux de travail, souvent en proche périphérie des centres villes historiques. Avec l'extension urbaine, certains de ces quartiers sont aujourd'hui particulièrement bien placés dans l'espace urbain, un peu à la manière de certains grands ensembles en métropole construits dans les champs dans les années 60 mais rattrapés par l'urbanisation. A l'inverse, c'est aussi la croissance rapide de la taille des villes qui explique que des quartiers spontanés plus récents se soient bâtis de plus en plus loin des centres villes. Enfin, il existe aussi des quartiers anciens mais d'emblée bâti à l'écart des centres villes, comme Cayenne à Capesterre Belle-Eau (Guadeloupe) ou la Rivière des Galets au Port.

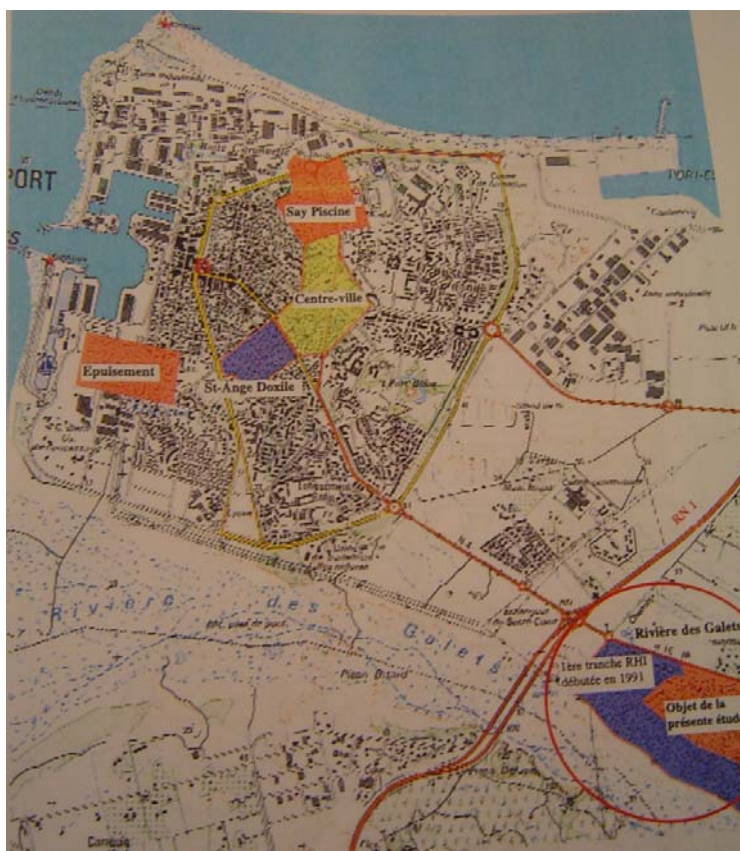
²⁰⁶ entretien 38A.

²⁰⁷ *Recensement des sites d'habitat insalubre, agglomération foyolaise*, ADUAM, janvier 2003. Remarque : certains des sites insalubres recensés ne sont pas illégaux mais les cas sont très rares.

La croissance urbaine de la ville du Port, à la Réunion, illustre bien l'évolution rapide de la notion de périphérie. La commune a été créée en 1895 suite à l'inauguration d'une très importante zone portuaire en 1886. La ville s'est donc d'abord développée aux alentours directs du port puis a évolué en cercles concentriques très distincts. Le Port a accueilli les plus gros bidonvilles de La Réunion. Deux des opérations de résorption les plus emblématique de l'île s'y déroulent actuellement : la RHI Say Piscine et la deuxième tranche de la RHI Rivière des Galets. Le responsable de la résorption de l'habitat insalubre à la Ville du Port raconte : *« on peut voir trois cercles concentriques. Au centre, c'est la ville avec la trame orthogonale, la ville traditionnelle avec la mairie, les commerces, la ville qui est venue s'installer il y a 100 ans environ avec les chantiers de creusement du port. Les gens qui venaient travailler sur ces chantiers ont formé la première couronne d'habitat précaire. C'est la couronne de la RHI. »*²⁰⁸. Cette couronne se forme des quartiers informels Epuisement, Saint-Ange Doxile, Centre-Ville et Say Piscine. Comme le constate le technicien, cette première couronne bidonvillée n'est plus aussi marquée que dans les années 80 puisque sur Saint Ange Doxile, une opération RHI est achevée et sur Centre-Ville une RHI est en cours d'achèvement. Sur Say Piscine et Epuisement, les RHI sont en cours. Après la couronne dite de la RHI, on trouve une vaste couronne essentiellement composée de quartiers de logements sociaux. La ville du Port est de loin la première commune de la Réunion au palmarès de la proportion de logements sociaux puisqu'elle en compte près de 70% en 2004. Ensuite, dans ce que nous pourrions qualifier de troisième couronne périphérique, on trouve une zone très faiblement habitée comportant les zones industrielles, un centre pénitentiaire et un quartier d'habitat social très isolé fondé après l'éradication d'un bidonville. Dans cette troisième couronne, la ville a constitué de nombreuses réserves foncières et souhaite construire de nouveaux logements. Enfin vient la quatrième et dernière couronne périphérique, en bordure sud-est de la commune, à la frontière avec la commune de La Possession. C'est dans cette dernière couronne qu'est situé le quartier informel de la Rivière des Galets, où les premières installations remontent à 1948 mais qui a connu l'essentiel de sa croissance dans les années 70. Le plan ci-dessous montre les différentes couronnes périphériques du Port.

²⁰⁸ Entretien 35A.

Figure 2 - Localisation des sites RHI de la Ville du Port



source : Etude pré-opérationnelle de la RHI Rivière des Galets, RéA-R pour la SEDRE, décembre 2002.

Le quartier de la Rivière des Galets n'est pas très éloigné du centre ville au final : environ 4 kilomètres. Mais il forme pourtant une entité résidentielle très à part. L'étude pré-opérationnelle pour la RHI sur ce quartier commence même par ce constat : « *le village de la Rivière des Galets est un quartier bien distinct du reste de la Ville du Port* »²⁰⁹. Deux facteurs peuvent expliquer que le quartier soit si séparé du reste de la ville malgré seulement 4 kilomètres: la présence la troisième couronne périphérique très peu construite, qui forme une véritable coupure dans le tissu urbain, et la présence d'une route nationale à quatre voies, la RN1, qui passe juste à la frontière ouest du quartier et le coupe matériellement du reste de la ville.

La proximité immédiate au centre ville est un critère important d'intégration à la ville, même si ce n'est pas un critère suffisant. Il fait partie des atouts aisément reconnus par les habitants mais aussi par les pouvoirs publics. Une étude de l'agence d'urbanisme de la Martinique sur

les quartiers spontanés notamment à Fort-de-France estime que leur situation géographique est souvent privilégiée et limite leur marginalisation²¹⁰. C'est le cas pour les quartiers de Trénelle et de Texaco, bâtis sur des collines qui ceignent le centre ville de Fort-de-France. Eau Lisette et le Village Chinois à Cayenne sont aussi situés à proximité directe du centre ville. C'est cette proximité qui explique que l'opération de RHI engagée sur Eau Lisette prévoit d'implanter des bureaux et du logement intermédiaire sur le site actuel du bidonville qui sera démoli. Pourtant, Trénelle, Eau Lisette ou le Village Chinois sont aussi des quartiers considérés comme des quartiers enclavés par les pouvoirs publics, malgré cette proximité.

Tous ces exemples illustrent donc trois choses : certains anciens bidonvilles proches des centres jouissent d'une situation d'intégration à la ville privilégiée ; pour autant, tous les quartiers informels anciens ne jouxtent pas nécessairement les centres villes ; et enfin ce n'est pas parce qu'un quartier est proche du centre ville en termes de distance qu'il n'est pas coupé du reste de la ville. Au-delà de la notion de périphérie ou de centralité, quels autres critères peuvent donc éclairer, en restant dans la géographie urbaine, l'intégration ou l'exclusion des quartiers informels ?

2.1.1.3. Des barrières physiques avec la ville :

Nous ne parlerons ici que des barrières physiques, puisque notre partie porte sur les critères matériels des quartiers informels. La distance spatiale n'est pas automatiquement une barrière, dès lors que des moyens de communication et notamment de transport existent pour relier le quartier au centre ville ou aux quartiers voisins. Les barrières les plus souvent observées sont : les canaux ou les rivières, les routes, l'absence de signalisation et enfin les difficultés d'accessibilité au quartier, lesquelles peuvent regrouper les trois premiers facteurs cités et en englober d'autres.

A Cayenne, de nombreux sites insalubres sont délimités par des rues « légales » d'une part et par des canaux ou des mangroves d'autre part, tous deux difficilement franchissables. Le plus souvent, seule une entrée permet d'accéder au quartier. Par exemple, Eau Lisette est bordé par la rocade et par un canal avec une passerelle piétonne. Les rues de la partie lotissement se

²⁰⁹ *Etude pré opérationnelle de la RHI Rivière des Galets*, RéA-R, SEDRE, décembre 2002.

²¹⁰ *Politique d'intervention sur les quartiers insalubres de la Martinique 1980-1985*, ADUAM, 1986.

rebouclent sur elles-mêmes, l'entrée se fait par une bretelle qui quitte la rocade. L'ensemble formé par le Village Chinois et les sites voisins Ilot Malouin et Palétuviers jouxte l'hyper centre, à deux pas du marché, des commerces et des services. Pourtant, ils sont séparés du reste de la ville par le Canal Laussat au Nord, dit « la crique », par la mangrove au sud et à l'est et par les rives marécageuses de la rivière de Cayenne à l'Ouest qui inonde régulièrement les maisons de l'Ilot Malouin.

Le quartier de Volga Plage n'est pas très loin non plus du centre de Fort-de-France, mais il en est pourtant coupé. Il se situe à l'est du centre ville le long du port et de quelques industries. On y pénètre essentiellement par une petite rue le long du quartier de Canal Alaric qui mène au Port mais qui n'indique pas le quartier de Volga Plage. On trouve à la frontière sud du quartier la rocade, très dangereuse à traverser à pieds, et de l'autre côté de la rocade la mangrove et la mer. L'entrée par la partie haute du quartier est tout aussi difficile à trouver car il faut d'abord traverser d'autres quartiers irrigués par des petites rues. Il existe enfin une troisième entrée, par l'ouest, en passant derrière le grand ensemble de Dillon et le petit quartier insalubre Dallas-Dillon. Là encore, pas de signalisation et un cheminement très complexe interdit d'office aux visiteurs qui ne connaissent pas les lieux.

Le quartier de Cayenne en Guadeloupe se situe au sud du centre ville, le long de la mer. Situé à seulement 500 mètres du centre ville, il est considéré par tous comme un quartier périphérique... L'aménageur désigné pour réhabiliter ce quartier estime par exemple que « *ce quartier, bien que situé à 500 mètres du centre ville, est resté très replié sur lui-même* »²¹¹. Un habitant du quartier ayant réalisé un mémoire sur son quartier le présente en disant : « *il fait partie des quartiers périphériques du bourg* »²¹². On y pénètre par plusieurs entrées (4 voies croisant la RN1 et 2 voies depuis la voie communale en bord de mer) mais qui sont là encore peu ou pas du tout signalisées. Enfin, le quartier est également entouré de barrières physiques : la mer à l'est, la ravine²¹³ de Géta au nord, la RN1 à l'ouest et enfin des terres cultivées ou en friches au sud.

Nous terminerons par le quartier de Trénelle, qui est peut-être le plus à même d'illustrer le paradoxe entre proximité spatiale et exclusion urbaine. Il s'agit en effet un quartier très

²¹¹ *RHI de Cayenne, compte-rendu annuel à la ville de Capesterre Belle-Eau (CRACL), SIG, 2002.*

²¹² Mémoire de Gilles A. en vue de devenir animateur culturel à la mairie de Capesterre Belle Eau. Document non daté..

²¹³ Ravine est un mot couramment employé dans les DOM pour désigner une petite rivière.

contradictoire dans son intégration à la ville. Certes il jouxte le centre ville, comme nous l'avons vu, ce qui est vu comme un atout comme l'exprime par exemple cette urbaniste : « *c'est vraiment un quartier privilégié, en terme de proximité, de vue, c'est ventilé, c'est vraiment super* »²¹⁴. Mais en réalité, on retrouve la « confidentialité » constatée pour Volga Plage et pour de nombreux autres quartiers informels : ceux qui ne connaissent pas les lieux ont du mal à y entrer. Il faut dire que le site comporte des frontières physiques fortes avec l'extérieur, d'ailleurs sans cesse rappelées par tous les représentants des pouvoirs publics pour justifier l'orientation de la Ville de Fort-de-France qui est de dépenser des millions pour construire une étrange « voie de désenclavement » en bas du quartier... Concrètement, Trénelle est construit sur une colline dont la pente varie entre 30 et 60% ce qui constitue le premier élément de discontinuité avec la ville. Ensuite, le quartier est délimité par trois entités infranchissables : au Sud la rocade de Fort-de-France, à l'ouest la Rivière Madame et à l'est les terrains militaires du Morne Desaix. « *La réalisation de la rocade dans les années 80, en contournant l'ensemble cohérent de la ville basse, a scié le lien ténu qui reliait le quartier à l'hyper-centre foyalais* » estime le rapport de présentation de la RHI de Trénelle²¹⁵. Il n'existe que quatre liaisons routières et deux liaisons piétonnes, pour un quartier qui compte tout de même entre 7000 et 10 000 habitants selon les sources et s'étend sur 22 hectares. En réalité, Trénelle est considéré comme un quartier enclavé, mais avec une forte ambiguïté entre les réelles barrières physiques et les barrières plus fantasmées, qui ne seraient que mentales. Après avoir décrit les quelques liaisons routières et piétonnes, le rapport de présentation de la RHI de Trénelle conclue : « *L'isolement de Trénelle tient beaucoup au fait que le quartier n'est jamais traversé par des personnes extérieures. C'est de manière générale le problème de ces quartiers « cul de sac » qui se développent ainsi en autarcie* »²¹⁶. Eau Lisette, Cayenne ou encore Volga sont aussi des quartiers « cul de sac », qui ne sont pas des lieux de transit ni de visite, mais des lieux seulement pénétrés par les personnes qui y habitent. Mais en réalité, pourquoi les personnes extérieures ne vont pas dans ces quartiers ? Les barrières physiques, l'enclavement, le manque de liaisons routières permettent-ils vraiment d'expliquer que les quartiers informels sont coupés du reste de la ville ? Qui veut tisser des liens physiques entre la ville « formelle », « normale », et les quartiers informels qui font essentiellement peur à leurs voisins ? Le problème de la desserte de ces quartiers rejoint celui

²¹⁴ Entretien 21A.

²¹⁵ *Opération de résorption de l'habitat insalubre Trénelle-Grosse Roche- Citron, Dossier de demande de subvention au CIV, CARUA, SEMAFF, octobre 2000.*

²¹⁶ Idem.

des banlieues métropolitaines : pourquoi le métro de Lyon s'arrête-t-il aux portes des cités de Vaulx-en-Velin ?

Conclusion 2.1.1. :

La situation des quartiers informels dans l'espace urbain révèle à la fois des signes d'intégration et d'exclusion. Mais l'isolement physique des quartiers informels n'est-il pas lui-même accentué voire créé par leur isolement dans les mentalités des citoyens de la ville formelle ? Par ailleurs, l'insistance avec laquelle l'enclavement de ces quartiers est pointé du doigt par les pouvoirs publics n'est-elle pas un moyen de légitimer l'action publique dans ces quartiers, qui se concentre essentiellement sur la création de voirie en guise d'intégration urbaine et sociale ?

2.1.2. La création d'un parcellaire :

Tous les auteurs ayant observé les quartiers informels de l'intérieur s'accordent à dire que l'espace y est ordonné, même si les discours parlent plus volontiers d'anarchie. Une étude sociologique sur les quartiers informels de Guyane illustre ce qui apparaît comme un paradoxe : « *L'organisation spatiale des sites traduit une logique et des stratégies d'action des habitants qui contrastent avec le caractère apparemment spontané de l'habitat* »²¹⁷. Il est vrai que l'organisation de l'espace n'y est pas toujours similaire à celle que l'on peut retrouver dans les quartiers planifiés de la ville, mais elle existe. Loin d'être « spontanée », l'organisation du sol est au contraire pensée et collectivement mise en œuvre par les habitants, sur un terrain initialement vierge. C'est pourquoi nous parlerons de la création d'un parcellaire. L'organisation du quartier en îlots, autour de rues irriguées par des réseaux, apparaît aussi aux yeux des habitants des quartiers comme une preuve à fournir aux pouvoirs publics que leur quartier, c'est aussi « la ville ». C'est ce qu'exprime un habitant du Mont Baduel qui écrit à l'EPAG pour demander la régularisation foncière des habitants de son association : « *Ce quartier n'est pas un bidonville. Il n'a pas été créé anarchiquement, comme beaucoup d'autres quartiers périphériques de la ville, mais son développement et l'implantation des familles ont été pensés. Ainsi donc, des voies d'accès ont été tracées, des*

canalisations creusées, les maisons sont alignées. »²¹⁸. Quelles sont les caractéristiques du parcellaire des quartiers informels ? Peut-on en déduire une certaine forme d'urbanité ?

2.1.2.1. Une occupation illégale du sol :

L'illégalité des quartiers que nous étudions peut avoir plusieurs sources, parfois combinées : occupation du sol sans titre de propriété, construction de la maison sans permis de construire, implantation de la maison sur une zone classée inconstructible par les documents d'urbanisme. Nous nous intéresserons ici à l'occupation sans titre du sol (qui entraîne automatiquement l'absence de permis de construire). De façon générale, la quasi totalité des habitants des quartiers n'ont pas de titre d'occupation du sol. A Volga Plage, les habitants n'ont aucun titre de propriété, sauf certaines des familles relogées dans les LES construits sur le site lors de l'opération RHI. Notons que la plupart des familles qui habitent aujourd'hui ces LES n'ont toujours pas de titre de propriété, les logements ayant en fait été construits illégalement sur la zone des 50 pas géométriques²¹⁹. Une procédure de régularisation est possible mais n'a pas encore été engagée. Dans le quartier ont aussi été construits quelques logements locatifs sociaux : les occupants de ces logements sont dans la légalité vis-à-vis de l'occupation du sol mais ils ne sont pas propriétaires. Dans le quartier de Trénelle, le parcellaire initial a été créé puis distribué par la mairie de Fort-de-France, les terrains étant loués à leurs occupants par le biais de baux emphytéotiques. Toutefois, certains habitants n'honorent plus les loyers de ces baux, et d'autres sont venus s'implanter sans autorisation. Le parcellaire a donc été transformé progressivement par les habitants et il est partiellement illégal. En Guyane les situations sont contrastées. A Eau Lisette l'occupation du sol est légale dans la partie Cité, et le parcellaire est organisé comme dans le reste de la ville : terrains aux formes relativement géométriques en bordure des voies de desserte. On note toutefois que de nombreux propriétaires ont construits au fond de leur jardin, sans permis de construire bien sûr, des « logements » très précaires destinés à la location. Il existe ainsi une forme d'illégalité de l'occupation de sol dans la partie Cité d'Eau Lisette. Quant à la partie

²¹⁷ *Les territoires de l'exclusion, étude urbaine et socio-économique des phénomènes de l'habitat informel sur le littoral de Guyane*, deux volumes, réalisé par le bureau d'études AU&S-OGEFA pour la DDE 973, octobre 1998.

²¹⁸ Lettre du 14 novembre 2001 écrite par le vice-président de l'association de défense des habitants « Génération guyanaise », à l'attention du directeur de l'EPAG.

bidonville, le sol y est intégralement occupé sans titre de propriété. Au Mont Baduel nous avons vu que coexistent aussi deux situations très différentes vis-à-vis de la légalité : la plupart des habitants squattent, mais certains ont acheté leur terrain à une société civile immobilière, la SCI Tet Ensemb. Pour autant, les terrains sont situés sur une zone non constructible dans les documents d'urbanisme et les habitants n'ont pas pu obtenir de permis de construire. La légalité reste très relative...A la BP 134, les habitants n'ont pas de titre d'occupation du sol mais leur implantation a été autorisée et organisée par la mairie (découpage du quartier en îlots et en rues, forme géométrique du parcellaire). Le parcellaire est illégal tout en ayant les caractéristiques d'un parcellaire légal de la ville formelle. A La Réunion la plupart des quartiers insalubres et illégaux se sont formés sur des terrains communaux, avec ou sans autorisation des maires. A la Rivière des Galets par exemple²²⁰, 255 des 274 ménages portois enquêtés occupent sans titre des terrains communaux (soit 93%). Les 7% restants sont propriétaires (soit 18 ménages). Trois ménages sont devenus propriétaires par l'obtention d'une prescription trentenaire²²¹. En Guadeloupe enfin les habitants ont également occupé des terrains communaux ou de l'Etat sans autorisation. Le quartier de Cayenne ne compte que sept ménages propriétaires du sol (soit 9% des ménages enquêtés). 77% des ménages enquêtés ont construit leur logement sur un terrain qui ne leur appartient pas, 5% des ménages sont locataires ou sous-locataires et enfin il faut noter que 9% des ménages enquêtés n'ont pas souhaité répondre à la question et viennent donc sans doute s'ajouter aux 77% de propriétaires du logement mais pas du sol²²². A la Cité Charles Gabriel, sur la commune de Sainte Rose, il s'agit d'un lotissement communal irrégulier. Les habitants ont pensé acheté leur terrain et en être propriétaire de droit commun, mais la commune n'était en fait pas elle-même propriétaire des terrains vendus, qui se trouvaient là encore sur la zone des 50 pas géométriques. Pour être dans la légalité, il aurait fallu déclasser ces terrains du domaine public de l'Etat et les vendre à la commune. Aujourd'hui, les habitants peuvent se régulariser si ils achètent leur terrain à l'Etat, comme l'ont fait Edwige C. et Marc T. que nous avons interrogés.

²¹⁹ Les LES ont été construits sur des terrains qui n'appartenaient pas à la commune - comme le pensait le bailleur social responsable de la construction - mais au domaine public de l'Etat.

²²⁰ *Etude pré-opérationnelle de la RHI Rivière des Galets*, réalisé par Réa-R pour la SEDRE, décembre 2002

²²¹ Parce qu'ils occupaient leur terrain depuis au moins 30 ans.

²²² *Enquête socio-économique et bâti, Cayenne*, réalisée par C2R pour la SIG, février 2004.

2.1.2.2. La séparation de la sphère publique et de la sphère privée :

Le parcellaire des quartiers spontanés différencie clairement le domaine public du domaine privé. Le domaine privé est essentiellement celui de la maison, et du jardin lorsqu'il existe. Il est matériellement délimité : les maisons sont le plus souvent clôturées par des murs, des tôles ou des plantes. Toutefois, il existe aussi des formes plus originales d'appropriation privée de certains espaces, hors de toute forme parcellaire classique. Les vieilles dames du club du troisième âge de Trénelle racontent deux expériences de privatisation un peu abusive de l'espace dans leur quartier. L'une se souvient que quand elle était enfant, elle allait cueillir des prunes de Cythère et des fruits à pain sur la colline et que le voisin la sermonnait parce qu'il voulait que personne n'entre « chez lui ». La vieille dame précise : « *en fait ce n'était pas vraiment chez lui, mais il s'était approprié aussi ce terrain* » qui jouxtait sa maison. Mariette B. raconte aussi qu'une dame qui habitait au bord de la rivière faisait payer les femmes qui allaient y laver leur linge si celles-ci souhaitaient le faire blanchir sur les roches, parce que les roches se trouvaient devant sa maison. « *Elle faisait payer 10 sous, disent les dames du club du troisième âge, et si on ne payait pas, elle faisait venir ses bœufs qui marchaient sur le linge !* ». Cette dame s'était elle aussi accaparée abusivement les roches de la rivière²²³.

Quand aux espaces publics, ils sont ceux des autres quartiers de la ville : rues, places, espaces de jeux ou de rencontres... Mais présentent aussi des traits plus spécifiques aux quartiers spontanés. C'est ce que Serge LETCHIMY appelle les « espaces libres associés », qui permettent la communication et la solidarité. Les espaces libres associés sont par exemple les pas-de-portes, les balcons, mais aussi, à l'échelle de l'îlot, les chemins piétons, les espaces verts... (LETCIMY, 1992). Si les fonctions des espaces publics est d'abord d'assurer le rassemblement de tout ou partie des habitants, les espaces privés permettent quant à eux la construction identitaire et sociale à l'échelle de l'individu. Antonio AZUELA considère que la distinction public-privé est la première étape de la transformation urbaine des quartiers spontanés et qu'elle permet aux individus de s'émanciper de la communauté qui a créé le quartier. Ceux-ci renforcent peu à peu la privacité de leur logement. C'est un pas vers le droit à la propriété individuelle, or selon l'auteur, de nombreux sociologues ou aménageurs sous-estiment l'importance de la privacité, voire la considèrent comme un affaiblissement des liens communautaires qui organisaient la vie sociale du quartier. « *La sphère privée (et son*

expression institutionnelle dans le droit exclusif du logement) est pourtant un trait structurel des sociétés urbaines contemporaines » (AZUELA, 1995).

Au-delà de la structuration sociale du quartier et des individus, la distinction public-privé est aussi considérée comme le dépassement d'une organisation agraire pour atteindre une organisation proprement urbaine. Un lotissement se constitue progressivement, avec une trame foncière, des réseaux et des espaces publics et privés sur des terrains auparavant cultivés ou naturels. Serge LETCHIMY souligne cette évolution dans les quartiers de Trénelle et de Volga Plage notamment : d' une organisation rurale (colline d'agriculture et de cueillette à Trénelle, quartiers de pêcheurs à Volga-Plage), c'est par le biais de la création parcellaire qu'on est passé à une organisation urbaine : avènement de la parcelle, arrivée des réseaux, l'espace se structure et s'approprie autrement.(LETCIMY, 1992).

Enfin, nous pouvons identifier une troisième conséquence de la distinction entre sphère publique et sphère privée, mise en évidence notamment par Michel AGIER : la constitution d'une culture urbaine au sens de la création publique. L'auteur postule que la culture « de » la ville se décompose en deux domaines de création: les représentations de l'identité ou de l'altérité (donc les rapports entre les citoyens) et la symbolique par laquelle on donne un sens à l'espace matériel de la ville (donc les rapports au sol). Or la culture urbaine et les manifestations de l'art en ville demandent des compétences mais aussi des « *espaces-temps appropriés (ou réappropriés) à la création publique* » comme des rues, des places, des murs, des espaces publics libres etc... (AGIER, 1999). C'est ainsi par exemple qu'un local initialement créé par les pouvoirs publics pour accueillir des ateliers d'artisans dans le quartier de Cayenne à Capesterre a été ré approprié par une association du quartier pour y donner des cours de musique : cours de ka pour les plus petits, véritable studio de musique pour les plus âgés. A l'heure des cours de musique, le petit local est ouvert sur l'extérieur, la rue et la placette faisant face au local sont occupées par d'autres habitants du quartier qui attendent les enfants ou s'y retrouvent simplement pour parler. Le local et ses environs sont transformés en espaces publics destinés à la musique et à la rencontre.

2.1.2.3. Un parcellaire mouvant :

²²³ Rencontre 24B.

La deuxième caractéristique du parcellaire des quartiers d'habitat spontané est de ne pas être figé dans le temps. Alors que la séparation public-privé est une caractéristique commune aux quartiers spontanés et aux quartiers planifiés, la mouvance du parcellaire est à l'inverse tout à fait spécifique du foncier informel. Elle a été observée dans la plupart des quartiers informels des villes des pays en développement, comme dans les favelas du Brésil par exemple.

La parcelle est d'abord déterminée par l'emprise de la construction bâtie, puis elle est élargie en fonction des usages faits des espaces limitrophes, de l'agrandissement de la case, des constructions voisines, ou bien elle est divisée lors de l'implantation de nouvelles cases pour la famille. Inexistant au départ, le parcellaire se constitue ainsi au fil des usages de la communauté et ne se fige pas. Par exemple, Michel J. explique comment il a pu agrandir sa case dans le bidonville d'Eau Lisette : *« d'abord, c'est quelqu'un qui m'a fait avoir une petite case. C'est quelqu'un qui a construit la première case que j'ai eue. Moi je suis venu, il m'a loué, et après il a vendu . Et après, j'ai eu des avantages pour faire agrandir la maison. »*²²⁴. Les avantages dont il parle c'est de l'espace libéré autour de sa case initiale. Michel J. a ainsi pu « ouvrir » sa maison, ajouter des pièces... Dans le quartier de Basse-Terre à La Réunion, les parcelles sont bien délimitées mais c'est plutôt leur intérieur qui se divise ou se transforme. Augustin et Pauline S. par exemple habitent une case au fond de la parcelle familiale qui appartenait à l'oncle décédé d'Augustin. Cette parcelle accueille maintenant deux cases supplémentaires . La première est une maison en partie durcifiée qui abrite un habitant mystérieux puisque la conseillère en économie sociale et familiale qui m'accompagne dans le quartier pensait que la maison était inoccupée. La deuxième maison est une petite case en tôles appartenant au fils aîné d'Augustin et Pauline, installé avec sa femme et ses enfants²²⁵. L'implantation de plusieurs cases sur une même parcelle (cadastrée ou non) est très répandue à La Réunion, ce qui ne simplifie pas toujours les opérations de régularisation foncière lorsqu'elles sont entreprises.

Si le parcellaire est mouvant, c'est parce qu'il résulte non pas du droit formel matérialisé par le cadastre mais de l'usage qui est fait du sol. *« La définition cadastrale et juridique de l'espace, fondement juridique de la propriété foncière, est largement dépassé. Elle se fonderait plutôt sur l'espace vécu, le volume pratiqué et utilisé »* (LETCHEMY, 1992, p.85). Pour l'architecte Gustavo TORRES qui réside en Martinique, cette conception mouvante du

²²⁴ entretien 32B.

²²⁵ visite chez Augustin et Pauline S., rencontre 14B.

parcellaire remonte au temps de l'abolition de l'esclavage, quand les affranchis sont partis cultiver les terres des Antilles ou de la Réunion. Ils ont alors pratiqué une petite agriculture vivrière nomade, quittant leurs terres quand elles ne donnaient plus pour aller cultiver les terres voisines. Pour Gustavo TORRES, ils ont ainsi gardé la conception africaine de la terre : *« la terre n'appartient qu'à celui qui la cultive et elle n'est pas figée dans le temps par un cadastre et par des piquets puisque chaque famille se déplace avec les terres fertiles »*. C'est ce qui explique que les descendants d'esclaves qui ont fondé les quartiers spontanés ne comprennent pas du tout la conception occidentale de la terre qui marque dans l'espace et dans le temps la propriété par un arsenal réglementaire, basé sur le cadastre²²⁶.

En conséquence, le parcellaire des quartiers spontanés est rarement égalitaire : les parcelles ont des dimensions très variables, ce qui ne serait pas le cas dans un lotissement régulier. Dans le quartier Centre Ville dans la commune du Port, qui est actuellement touché par une opération de RHI en phase d'achèvement, Léon Attila CHEYSSIAL, chef du projet, évoque cette inégalité spatiale *« Ils ont un système inégalitaire de parcelles. Les parcelles correspondent à leurs usages. Si je donne à chacun une valeur équivalente aux usages, je suis beaucoup plus équitable que si je rase tout et que je donne à chacun une surface égale. Par exemple, sur le quartier du centre ville, j'avais un vieux couple de plus de 75 ans. Ce couple occupait une parcelle assez grande puisqu'elle faisait 700m², la parcelle était plantée de nombreux arbres, ils avaient aussi 300 animaux, des ruches... C'était un petit paradis. Ces gens habitaient-là depuis le tout début du quartier. Qu'est-ce que ça veut dire que d'aller découper leur parcelle en trois ? (...) Et bien ça n'a absolument gêné personne que je décide de conserver leur parcelle. Personne n'est venu me dire : « pourquoi eux ils ont 700m² et nous moins » ? »*. L'inégalité du parcellaire n'est donc pas considérée par les habitants comme une injustice dès lors qu'elle répond à des usages admis dans le quartier.

Le caractère mouvant du parcellaire serait plutôt le signe de la réminiscence d'une conception foncière rurale que d'une urbanité des quartiers spontanés. Les usages qui justifient les grandes parcelles sont eux-mêmes plutôt ruraux : jardins plantés, élevage d'animaux...

2.1.2.4. La structuration d'un marché foncier :

²²⁶ Entretien 14A.

Enfin, l'organisation du sol est aussi marqué par des droits d'entrée et des échanges marchands. La structure foncière s'insère dans un marché économique. Dans le premier chapitre, nous avons vu que les sous-locations de tout ou partie des maisons était plutôt une des dernières étapes de la transformation des quartiers spontanés. Par contre, l'échange marchand des parcelles est souvent un trait caractéristique de la formation même de ces quartiers.

On peut distinguer deux types de structuration du marché foncier informel. Le plus répandu est celui qui régit aussi la ville formelle : la vente et l'achat de parcelles. A Volga Plage par exemple, dès la formation du quartier dans les années 60, certains arrivants n'ont pu s'installer durablement qu'en achetant leur parcelle, comme la mère de Louis E. « *Le terrain ici était déjà pris. On n'a pas construit tout de suite. On voulait s'accaparer un bout de terrain mais on a commencé par louer une petite baraque, pour environ 30 francs par mois. (...) Plus tard, une dame²²⁷ a vendu ce bout de terrain à ma mère, ce n'était qu'un bout de son terrain à elle.* »²²⁸. Parfois, le prix d'une parcelle n'est que celui de sa mise en valeur, essentiellement de son déboisement. C'est le cas des terrains voisins de celui de Madame Gilda à Volga Plage : elle me parle d'un voisin qui a acheté un bout de terre à côté de chez elle, « *à l'homme, celui-là qui a coupé ces bois. Comme il coupait les bois, nous on le payait pour ça* »²²⁹. C'est aussi le cas du terrain de Steven O. au Mont Baduel à Cayenne : « *je lui ai juste donné, remis en fait la somme qu'il a dépensée pour la mise en valeur* »²³⁰. D'autres fois, le prix à payer pour la parcelle dépend de la réputation sociale du quartier. Par exemple, Marie-Lucette B. et Michel J. ont acheté (illégalement toujours) le bout de terrain qui supportait leur case dans le bidonville d'Eau Lisette, pour environ 3000 francs français dans les années 90. Il s'agissait de l'achat d'une parcelle bâtie. A la même époque, Watson C. et Michel C. devaient déboursier 50 000 francs français pour acheter leur terrain sur le Mont Baduel, un site beaucoup plus valorisé qu'Eau Lisette. A Volga Plage, Christophe J. et Emmanuelle T. n'ont pas d'idée précise des prix mais disent qu'acheter une maison à Volga Plage coûte aujourd'hui très cher. Il est vrai que pour son petit F3, Emmanuelle paie déjà 2600 francs par mois à la location. Le second type de structuration du marché foncier informel consiste à verser une somme qui correspond davantage à un « droit d'entrée » qu'à

²²⁷ qui était d'ailleurs la grand-mère de Christophe J., qui habitait le terrain où se situe maintenant le relais de quartier de Volga Plage dont Louis E. et le voisin immédiat.

²²⁸ entretien 21B.

²²⁹ entretien 7B.

²³⁰ entretien 2B.

l'achat de la terre elle-même. C'est essentiellement le cas des quartiers informels de Guyane lorsqu'ils sont régis par une association foncière ou que l'implantation demande de monnayer l'autorisation secrète de la mairie. A Sablance par exemple, le vieil homme que nous avons rencontré et qui nous a expliqué comment occuper un terrain nous a indiqué qu'il fallait verser une petite somme d'argent à l'association foncière pour obtenir le droit de s'installer. Sur le versant ouest du Mont Baduel, certains occupants ont également versé une somme à l'association Génération Guyanaise qui tenait plutôt lieu de cotisation pour que l'association puisse financer les petits travaux d'équipements des terrains (creusement de fossé, revêtement des routes, poteaux électriques...). Dans le cas des droits d'entrée, l'occupant paie plus un procédé qu'un terrain : il paie de l'équipement matériel ou un service auprès d'une organisation humaine.

L'instauration d'un marché foncier dans les quartiers informels, que ce soit un marché de vente ou de location, est bien une caractéristique de l'urbanité dans le sens où le prix à payer pour jouir de l'occupation du sol n'est pas dépendant des capacités du sol à assurer une production comme en milieu agricole mais il est dépendant de la situation sociale du quartier sur le marché du logement. Dans son ouvrage *la Rente foncière*, Jean-Louis GUIGOU différencie justement l'espace agricole et l'espace urbain par les différences de formation du prix foncier. Dans l'espace agricole, l'auteur s'appuie sur les théories de David RICARDO sur la rente foncière (début du 19^{ème} siècle) : ce dernier montre que la production de blé conditionne le marché, qui fixe un prix du blé « donné » et indique les zones où le surprofit sera possible. Ces zones sont constituées des bonnes terres agricoles, où le rapport entre la quantité de travail fournie par rapport à la quantité de blé produit sera minimal. Ce sont les zones qui vaudront le plus cher. Les divergences de prix foncier dépendent donc de l'hétérogénéité naturelle des terres. Dans l'espace urbain, Jean-Louis GUIGOU reprend les théories d'Alain LIPIETZ sur le tribut foncier urbain (années 70). Cette fois, c'est la localisation du logement qui se situe au début de la chaîne : le marché du logement s'inscrit dans et participe à la division économique et sociale de l'espace (DESE). Selon le quartier de la ville, le logement y vaudra plus ou moins cher. Les zones où le surprofit foncier sera possible sont les zones bien placées, bien équipées et bien réputées. Le prix du foncier dépend ensuite du prix du logement dans ces différentes zones. Les divergences de prix foncier dépendent donc cette fois d'une hétérogénéité sociale des terre. (GUIGOU, 1982).

Il convient toutefois de noter que la conception du sol comme une valeur marchande n'est pas partagée par l'ensemble des habitants : pour certains, la parcelle est avant tout un bien affectif qu'ils n'imaginent pas du tout vendre, ce qui rejoindrait d'ailleurs plutôt les comportements des propriétaires fonciers en zones rurales. Et pour d'autres, la transformation du sol en bien économique, si elle est reconnue comme une preuve de la transformation urbaine du quartier, n'en est pas pour autant positive. Pour Serge LETCHIMY par exemple, l'introduction de logiques marchandes et capitalistes fait partie de l'intégration dans l'urbain mais nuit à la cohésion sociale. Ce serait une entrée dans l'urbain au profit de l'individualisme et au détriment des valeurs de solidarité qui étaient davantage des valeurs rurales. Il voit donc ce phénomène comme une « *puissance anomique de l'urbanité* » (LETCIMY, 1992, p. 44).

Conclusion 2.1.2 :

L'organisation parcellaire des quartiers informels implique deux conséquences importantes en termes d'urbanité. D'abord, les quartiers deviennent la « ville » en tant qu'espace ordonné présentant une morphologie urbaine : rues, îlots, parcelles. Ensuite, ils deviennent la « ville » parce que les agencements parcellaires déterminent et sont déterminés par les relations économiques et sociales. Ils matérialisent les interactions entre l'espace et la société urbaine.

2.1.3. La structuration de l'espace urbain et social par les réseaux :

L'agencement du parcellaire s'accompagne très rapidement de la création de réseaux : eau potable, eaux usées, électricité, mais aussi réseaux de communication comme les voiries ou le téléphone. Les réseaux appartiennent à la morphologie de la ville à double titre : ce sont des critères visuels de l'urbain, mais au-delà ils conditionnent le fonctionnement même de la ville qu'ils irriguent : ce sont donc aussi des critères techniques, économiques et sociaux de l'urbain. Comme le souligne Marcel RONCAYOLO, « *c'est par les réseaux que se règle le fonctionnement des villes (ou qu'il se dérègle). Il n'y aurait pas de système « urbain » (...) s'il n'y avait une infrastructure de réseaux techniques pour supporter les échanges de produits, de personnes, d'informations et de signes – tout ce qui constitue le métabolisme urbain.* » (RONCAYOLO, 2001, p. 241). Les quartiers spontanés sont le plus souvent marqués par l'absence ou la mauvaise qualité des réseaux. Mais dans cette partie, au delà du constat des dysfonctionnements, nous verrons aussi comment les habitants ont souhaité mettre en place

ces réseaux, même imparfaits, en tant qu'organisation de l'espace et de la vie sociale.

2.1.3.1. Insuffisances des réseaux et impacts sur la santé :

La plupart des quartiers insalubres et illégaux des DOM sont aujourd'hui desservis par l'eau potable et par l'électricité. Parmi nos quartiers d'étude, seule la partie bidonville d'Eau Lisette n'est pas desservie par des réseaux d'eau potable (ce sont des bornes fontaine qui alimentent les habitants en eau). Pour autant, toutes les maisons au sein d'un quartier ne sont pas raccordées à ces réseaux et par ailleurs de nombreuses maisons y sont raccordées illégalement. Le tableau ci-dessous montre, pour quelques uns de nos quartiers d'étude, que les proportions de logements non raccordés ou raccordés illégalement sont très variables selon les quartiers, mais que généralement tout le monde s'arrange d'une façon ou d'une autre pour avoir l'eau et l'électricité. Les systèmes d'assainissement restent par contre très problématiques. Le recensement des sites insalubres de Fort-de-France constate que « à Fort-de-France, l'insalubrité est principalement liée à l'absence et l'insuffisance de réseaux d'assainissement ou à l'enclavement et moins à l'état du logement lui-même »²³¹. Ce constat pourrait être généralisé à la plupart des quartiers insalubres des DOM. S'agissant des voiries, on constate souvent que les dessertes principales des quartiers sont goudronnées mais que les dessertes secondaires sont des pistes ou des chemins piétons, parfois eux-mêmes bétonnés.

Tableau 5 - Etat des réseaux dans 4 quartiers :

	Cayenne ²³²	Eau Lisette ²³³	Mont Baduel ²³⁴	Rivière des Galets ²³⁵
Eau potable	Oui 4% des logements branchés illégalement et 9% non branchés	Oui 2 bornes fontaines dans la partie bidonville	Oui compteurs d'eau pour 44% des maisons Stockage de l'eau de pluie pour 45%	Oui 30% des ménages avec branchement hors normes 1% des ménages non raccordés
Electricité	Oui 3 maisons	Oui Piratée dans le	Oui compteurs pour	Oui 41% des ménages

²³¹ Recensement des sites d'habitat insalubre, agglomération foyalaïse, ADUAM, janvier 2003.

²³² Enquête socio-économique et bâti, Cayenne, réalisée par C2R pour la SIG, février 2004.

²³³ Etude pré-opérationnelle de la RHI Eau Lisette, réalisée par C2R pour la SIGUY, octobre 2003.

²³⁴ Etude socioéconomique et bâti, secteur Mont Baduel, réalisée par C2R pour l'EPAG, avril 2004.

²³⁵ Etude pré opérationnelle de la Rivière des Galets, réalisée par le Cabinet CHEYSSIAL pour la SEDRE, décembre 2002

	branchées illégalement et 5 non branchées.	bidonville	25% des maisons Piratée pour le reste	avec branchement hors normes 3% des ménages non raccordés
Assainissement	Egouts. 31% des maisons non raccordées Pas de réseau pluvial	Pas d'assainissement collectif (Rejet direct dans le canal Eau-Lisette)	Pas d'assainissement collectif (Fosses sceptiques et fossés creusés par les habitants)	7% des ménages raccordés à l'assainissement collectif 24% ont une fosse sceptique 50% n'ont qu'une fosse sèche 19% sans système d'assainissement
Voirie	Goudronnée	Goudronnée sauf dans la partie bidonvillée (chemins piétons)	Pistes de latérite et portions goudronnées	Axes principaux goudronnés et chemins en terre et galets pour la desserte des cœurs d'îlots

L'insuffisance ou l'absence de certains réseaux ainsi que le piratage de l'électricité entraînent des nuisances. Ils peuvent avoir des impacts à la fois sur l'environnement, sur la sécurité au sein des quartiers et sur la santé des habitants. Les branchements pirates sur le réseau électrique induisent des risques d'incendie²³⁶. Les défaillances ou l'absence des réseaux d'eau potable peuvent entraîner des maladies. Ce fut le cas avec l'épidémie de choléra dans le bidonville d'Eau Lisette en 1993, juste avant l'implantation des bornes fontaines. Souvent, les habitants des quartiers spontanés ont un usage différencié de l'eau à laquelle ils peuvent avoir accès : l'eau des rivières par exemple va servir à la lessive ou à la cuisine mais ne sera pas bue. Nous verrons comment les habitants s'organisent en l'absence de réseau d'eau potable dans la sous-partie suivante. Enfin, les carences en termes d'assainissement entraînent le rejet des eaux usées directement dans le sol, dans les rivières ou dans la mer, ce qui est nuisible pour l'environnement. Lorsque des caniveaux sont creusés par les habitants, ils sont

²³⁶ Ceci dit nous n'avons pas recensé de cas d'incendie liés aux branchements pirates dans les quartiers insalubres des DOM.

souvent à ciel ouvert ce qui aggrave la propagation de certaines maladies²³⁷ et provoque des nuisances tant visuelles qu'olfactives.



**Photo 32 - Piste en latérite au Mont Baduel
(photo DDE)**



**Photo 33 - chemin piéton bétonné à Volga Plage
(avril 2004)**



**Photo 34 - Bornes fontaines à Eau Lisette
(octobre 2004)**



**Photo 35 - Caniveau à ciel ouvert au Mont Baduel
(octobre 2004)**

2.1.3.2. Les impondérables de la vie au quotidien:

La première fonction des réseaux urbains est d'assurer la survie puis la vie quotidienne des habitants, que ce soit dès l'implantation ou plus tard, lors du développement du quartier. Un rapport intitulé Les territoires de l'exclusion portant sur l'habitat spontané en Guyane montre comment la présence préalable de certains réseaux a conditionné le choix du site

²³⁷ Comme la dengue, transmise par les moustiques, qui prolifèrent dans les eaux stagnantes.

d'implantation de certains quartiers informels : « *ce sont les contraintes géographiques et les réseaux primaires (eau, route) qui orientent le choix d'une zone d'habitat* »²³⁸.

L'eau est un critère prépondérant, mais qui est à la fois indispensable à la survie et porteur de maladies comme nous venons de le voir. La présence d'un fleuve ou d'une rivière ne permet pas de s'alimenter en eau potable mais permet de faire la lessive, la cuisine, la vaisselle, et d'écouler les eaux usées (y compris les « vidoirs » en l'absence de toilettes). Ce fut le cas à Trénelles avant l'arrivée de l'eau potable. En périphérie de Saint-Laurent du Maroni, de nombreux quartiers spontanés se sont développés le long du fleuve du Maroni comme les villages dits « villages des berges du fleuve », qui ont été depuis éradiqués par une opération RHI. Marie-France NAISSO a étudié la vie quotidienne dans ces villages et explique que « *Hormis la prise de l'eau de boisson qui se faisait aux bornes fontaines situées à l'extérieur des villages, tout le reste (toilette, lessive, cuisine et vaisselle) se passait au fleuve. Par ailleurs, les plages étaient utilisées comme lieux de défécation. En raison de toutes ces pratiques, la consommation de cette eau provoquait de nombreuses maladies d'origine hydrique* » (NAISSO, 2001). En l'absence de réseaux ou de bornes fontaines, les habitants s'organisent pour recueillir les eaux de pluie ou creuser des puits. Par exemple, dans le petit quartier informel de Raban Mango à Cayenne, une jeune femme brésilienne explique qu'elle fait la vaisselle, la lessive et la cuisine avec de l'eau puisée dans un puit creusé par les habitants. Mais cette eau est trop sale pour que les habitants puissent la boire, ajoute-t-elle, donc pour l'eau potable ils recueillent l'eau de pluie. A Sablance, la plupart des maisons sont équipées de citernes d'eau ou de puits. Le vieil homme qui nous a reçu chez lui nous montre le système qu'il a mis en place pour filtrer l'eau de son puit : un système de filtrage et du chlore lui permettent d'obtenir de l'eau tout à fait potable (selon lui...). L'absence de réseau d'eau potable étant très vite responsable du développement d'épidémies, les pouvoirs publics ne tardent pas, généralement, à installer des bornes fontaines ou des réseaux d'eau potable et le problème de l'eau potable est souvent l'un des premiers à être résolu.

L'électricité est quant à elle moins nécessaire à la survie et les pouvoirs publics sont au contraire peu disposés à l'installer ou à la laisser installer dans les quartiers, par peur d'un développement accéléré du quartier. A Cayenne par exemple, la ville a passé un accord avec

²³⁸ *Les territoires de l'exclusion, étude urbaine et socio-économique des phénomènes de l'habitat informel sur le littoral de Guyane*, deux volumes, réalisé par le bureau d'études AU&S-OGEFA pour la DDE 973, octobre 1998.

EDF pour que ceux-ci refusent de desservir les individus qui ne peuvent pas justifier d'un titre de propriété. Pour les habitants cependant, l'électricité est le deuxième réseau le plus important à installer après l'eau. Pour l'obtenir, différents moyens sont utilisés, souvent couplés : convaincre EDF, ou se brancher illégalement sur les lignes existant à proximité. Steven O. illustre la « complémentarité » de ces deux moyens sur le Mont Baduel : *« le développement du quartier ça demande des infrastructures publiques, ça demande aussi l'électricité et l'eau. Nous avons l'eau, tout le monde a l'eau chez soi, mais l'électricité, les gens sont obligés finalement de s'entraider. Les uns sont branchés sur les autres »*. Il explique aussi comment un membre de sa famille a fait jouer ses relations pour convaincre un agent d'EDF d'installer deux compteurs électriques chez lui pour plus de 3000 euros, auxquels il faut ajouter un peu plus de 1000 euros de pots de vin²³⁹. Dans les sites les plus isolés, les habitants ont plutôt recours aux groupes électrogènes comme à Sablance.

L'écoulement des eaux usées et des eaux de pluie fait aussi partie des réseaux que les habitants implantent par leurs propres moyens. Il peut s'agir de systèmes très basiques, souvent de simples fossés à ciel ouvert creusés en utilisant les pentes naturelles du terrain. C'est le cas à la BP 134 ou sur le versant ouest du Mont Baduel à Cayenne : *« on arrive à s'arranger, on fait des canaux et notre chance, c'est que nous sommes situés sur une petite colline et donc l'eau coule, y a pas d'inondations »*²⁴⁰. Mais il peut aussi s'agir de systèmes beaucoup plus sophistiqués, comme sur le versant est du Mont Baduel. Michel C. et Watson C. racontent : *« on a fait des puisards, on a fait un trou, mis du sable, et l'eau s'use dedans », « ça ne s'écoule pas en surface. A part quelques personnes qui jettent les eaux usées en surface. »*. *« En fait, vous avez un premier bassin de décantation, avec soit du charbon, soit des cailloux, et puis l'eau rentre là dedans, et après on organise l'écoulement et ça descend. »*. Je leur demande si ce sont les habitants eux-mêmes qui ont construit ces puisards et ces bassins de décantation et Michel C. me répond : *« oui, c'est notre technique à nous »*²⁴¹.

Enfin, la voirie est le dernier type de réseau créé par les habitants eux-mêmes. Les premiers chemins de terre sont créés dès la formation du quartier, mais l'amélioration des routes (bétonnage des chemins ou des escaliers, goudronnage ou revêtement en graviers) vient souvent plus tard.

²³⁹ Entretien 2B.

Ces exemples montrent que les habitants investissent une part non négligeable de leur temps et de leurs ressources pour amener les réseaux dans leur quartier. Pour certains réseaux, l'aide de la mairie est apportée, souvent après une revendication forte des habitants eux-mêmes. Au-delà d'organiser la vie quotidienne, les réseaux sont donc aussi des supports à la vie sociale, que ce soit en permettant la circulation des personnes au sein du quartier, en nécessitant une organisation collective ou en appelant des relations directes avec les pouvoirs publics.

2.1.3.3. Les réseaux, organisation du lien social :

Amener des poteaux électriques, tracer ou revêtir des routes, creuser des canaux, ces actes ont toujours nécessité un travail de groupe et la cotisation des habitants. « *Il y a l'électricité parce qu'on s'est cotisé pour mettre des poteaux d'électricité, dit Pedro Q, c'est avec les cotisations qu'on a faites qu'on a payé les compteurs et tout. La maire, jamais elle ne s'est occupée de nous. Jamais ! jamais elle ne nous a rien donné.* »²⁴². A Volga Plage, construire les routes a également rassemblé le quartier. D'abord par le travail en commun, par exemple Christophe J. et Emmanuelle T. racontent que la rue qui passe devant chez Emmanuelle a failli s'appeler la « rue des femmes » parce que c'était des femmes qui l'avaient quasiment construite toutes seules. Mais aussi parce que les routes ont permis aux habitants de se déplacer plus facilement et, par suite, d'accéder aux commerces ou de développer l'urbanisation. Par exemple, Madame Gilda se souvient que lorsqu'elle a monté son épicerie, dès les années 60, elle a dû aussi construire l'accès qui permettrait à son commerce de fonctionner : « *après que j'ai mis la boutique, il n'y avait pas de chemin, alors j'ai mis des planches devant chez moi, moi j'ai acheté des planches, et j'ai mis pour que les gens puissent venir.* »²⁴³. Madame DURAND explique aussi que les habitants de Volga Plage ont remblayé la mangrove et installé des troncs de cocotiers sur ce qui allait devenir la rue des Palétuviers, pour permettre aux voitures de circuler et aux camions d'acheminer les matériaux. La route permet l'urbanisation autant qu'elle est créée par elle.

Au de là d'un lien social interne au quartier, les réseaux permettent aussi aux habitants des quartiers informels d'entrer en relation avec le politique, même si ces relations sont parfois

²⁴⁰ idem.

²⁴¹ Entretien 36B.

²⁴² entretien 35B.

²⁴³ entretien 7B.

conflictuelles. On peut distinguer trois étapes dans le lien avec le politique : l'interdiction énoncée de créer ou d'améliorer les réseaux, l'acceptation d'installer les réseaux suite à des revendications des habitants, et enfin l'apport de réseaux sans lutte préalable marquée des habitants du quartier pour les obtenir. Dans le premier cas, il s'agit plutôt d'un lien « déconstructeur », mais qui reste un lien. La BP 134 illustre très bien ce phénomène : les habitants souhaitent s'organiser pour améliorer les réseaux mais la mairie le leur interdit. C'est-à-dire que non seulement elle ne les apporte pas elle-même mais encore elle empêche les habitants de les créer eux-mêmes. La mairie a apporté l'eau et accepté a posteriori l'électricité, mais elle refuse toujours le goudronnage des rues et le ramassage des poubelles. Pour l'eau, Pedro Q. considère que c'est surtout par peur de l'extension des épidémies de choléra, qui s'étaient notamment déclarées à Eau Lisette en 1993 : *« à l'époque, il y a eu le choléra, alors ils ont eu peur que ça vienne ici aussi, et ils ont mis une fontaine par là, une fontaine par là-bas »*. Pour les poubelles, Pedro a souhaité s'en charger lui-même mais en a été clairement dissuadé : *« Moi, j'ai acheté une camionnette pour faire ça, mais ils m'ont empêché, ils m'ont dit que je faisais des poubelles clandestines, alors moi j'ai arrêté »*²⁴⁴. Dans le deuxième cas, les habitants s'organisent collectivement pour revendiquer les réseaux, surtout ceux qu'ils ne peuvent pas construire eux-mêmes. C'est le cas le plus répandu dans les DOM mais aussi dans l'ensemble des quartiers spontanés des villes des pays en développement comme le constate Antonio AZUELA : *« l'accès aux services urbains qui peu à peu s'introduisent dans les quartiers, souvent avec le travail des habitants eux-mêmes et presque toujours comme résultat de leurs démarches »* (AZUELA, 1995). En Guyane, certaines associations n'hésitent pas à bloquer les routes nationales pour demander l'eau et l'électricité, comme le raconte le chargé de mission RHI de la DDE : *« ils manifestent, ils sont regroupés en association, et quand ils veulent se faire entendre, ils connaissent les moyens à utiliser, notamment les barrages sur la RN2. »*²⁴⁵. Certains élus refusent ces moyens de pression et considèrent que les habitants qui squattent illégalement des terrains n'ont pas à leur imposer l'urbanisation de certains secteurs de leur commune, comme le maire de Matoury, la commune la plus touchée par le développement de l'urbanisation illégale en ce moment en Guyane. A Trénelle, Mariette B. concède également que Aimé Césaire a apporté les réseaux et certains équipements dans le quartier parce que les habitants eux-mêmes en avaient fait la demande, même si à Trénelle comme à Volga Plage, les habitants présentent

²⁴⁴ entretien 35B.

²⁴⁵ entretien 7A.

plus volontiers Aimé Césaire comme un bienfaiteur absolu qui n'a pas eu besoin de sentir la pression des populations démunies pour leur apporter son soutien....

Nous arrivons ici au troisième type de lien avec le politique : dans la plupart des quartiers, des petites améliorations ont été très progressivement apportées par les mairies à l'occasion des élections municipales. C'est le cas par exemple du quartier de Bonan Vassor au Moule où les rues et chemins goudronnés l'ont été en période de campagne électorale. Pour l'électricité à Volga Plage, Christophe J. considère aussi que « *le maire fidélisait une clientèle politique grâce à l'électricité* ». L'éclairage public n'a pas été apporté en période de campagne à proprement parler car « *pendant les campagnes ce sont plutôt des petits travaux à la va vite qui sont réalisés* », estime Christophe J. Mais au final, le résultat est le même : Aimé Césaire s'est assuré du soutien absolument indéfectible des habitants de Volga Plage.... Quand je demande à Christophe J. : « *te souviens tu de l'effet que cela t'a fait, ou que cela a fait dans le quartier, le jour où l'électricité est arrivée ?* », il répond sans hésiter : « *je me souviens très bien, parce que à la nuit tombée, quand les réverbères se sont allumés, ma mère a éteint les bougies, et elle m'a dit : maintenant, tu vas apprendre ta leçon sous l'éclairage de Monsieur Césaire* »²⁴⁶.

L'implantation des réseaux fait donc naître des relations politiques privilégiées entre les maires et les quartiers informels. Cela peut apparaître comme du clientélisme, mais dans la plupart des cas ce sont bien les habitants qui ont provoqué la naissance de ces relations, donc il s'agit plutôt d'une lutte collective de la part des habitants pour être reconnus par la ville formelle.

2.1.3.4. Un critère d'intégration urbaine :

Lutter pour obtenir les réseaux ou simplement le droit d'engager un dialogue avec les élus, c'est aussi lutter contre la marginalisation urbaine. En quoi les réseaux peuvent-ils avoir un impact sur la ségrégation socio-spatiale dans la ville ?

D'abord, la présence des réseaux est considérée par les habitants comme par les pouvoirs publics comme un critère essentiel qui permet de définir le degré d'urbanité des quartiers.

²⁴⁶ entretien 26B.

Leur présence est considérée par certains comme un « *des éléments indispensables à la reconnaissance de la ' cité' »*²⁴⁷. Le Club du troisième âge de Trénelle trouve que le quartier s'est beaucoup amélioré en se référant très explicitement et en premier lieu aux réseaux : « *au début il n'y avait que des sentiers, de la terre, il n'y avait pas d'eau, pas d'électricité, on allait chercher l'eau dans des seaux, il y avait des citernes dans les maisons, on recueillait l'eau de pluie pour se laver, et la lumière c'était les bougies et les lampes à pétrole* »²⁴⁸. Antonio AZUELA montre aussi que dans les quartiers spontanés d'Amérique latine, l'arrivée des réseaux est le critère essentiel de la formation d'un espace public réellement urbain.

Ensuite, être privé de réseaux, c'est être matériellement isolé du reste de la ville. En ce sens, c'est essentiellement l'absence des réseaux de communication : routes et téléphone, qui isole les quartiers spontanés. L'absence ou l'insuffisance des réseaux peut être doublement vue comme un critère d'exclusion urbaine : coupure physique, mais aussi rupture sociale. Dans l'étude sur « les territoires de l'exclusion » en Guyane, les auteurs estiment ainsi que l'analyse des réseaux est souvent technique, dans les diagnostics portant sur les quartiers insalubres, alors que le problème est avant tout social : pour eux, la qualité des réseaux est d'abord un facteur d'exclusion ou à l'inverse de citoyenneté. Selon Marcel RONCAYOLO, les réseaux priment même sur l'état du bâti en termes d'analyse urbaine : « *c'est par le fonctionnement des réseaux plus que par la précarité de l'habitation que les formes « marginales » et « périphériques » de l'explosion urbaine, dans les pays du tiers-monde, soulèvent l'indignation.* » (RONCAYOLO, 2001, p. 242). Dans les villes d'aujourd'hui, le bon fonctionnement des réseaux (à l'échelle de la ville comme entre les villes d'ailleurs) est une sorte de préalable de la modernité. En quelques sortes, « *Le réseau devient une sorte d'image globale d'une société* ». (RONCAYOLO, 2001, p. 242). Il est alors compréhensible que les diagnostics élaborés par les pouvoirs publics sur les quartiers informels accordent une importance prépondérante à l'analyse des réseaux, et notamment au facteur d'enclavement. Nous avons vu dans la partie relative à la situation géographique des quartiers spontanés que même les quartiers les plus centraux pouvaient être décrits comme enclavés et par ce seul constat, justifier l'ensemble d'une opération de RHI comme c'est le cas pour le quartier de Trénelle. Le désenclavement prend peu à peu autant d'importance que la salubrité :

²⁴⁷ *Les territoires de l'exclusion, étude urbaine et socio-économique des phénomènes de l'habitat informel sur le littoral de Guyane*, deux volumes, réalisé par le bureau d'études AU&S-OGEFA pour la DDE 973, octobre 1998..

²⁴⁸ Rencontre 24B.

« Enclavement et désenclavement s'ajoutent d'une manière plus pressante aux vieilles considérations de l'hygiénisme » (RONCAYOLO, 2001, p. 245). Par exemple, une étude de l'ADUAM sur l'insalubrité à Fort-de-France en 2003 conclue que « à Fort-de-France, l'insalubrité est principalement liée à l'absence et l'insuffisance de réseaux d'assainissement ou à l'enclavement et moins à l'état du logement lui-même »²⁴⁹. Etre hors des réseaux devient un facteur essentiel d'exclusion.

Conclusion 2.1.3

La situation des quartiers informels vis-à-vis des réseaux est contradictoire : d'un côté les efforts fournis par les habitants pour se doter de ces réseaux amènent une urbanité au sens morphologique mais aussi social du terme, et de l'autre côté, c'est aussi par l'insuffisance de ces réseaux ou leurs dysfonctionnements que ces quartiers sont ou sont considérés comme des lieux marginaux dans la ville.

2.1.4. Les fonctions urbaines dans les quartiers :

Les parties précédentes nous ont permis d'interroger le caractère urbain et intégré des quartiers informels sous l'angle du parcellaire et des réseaux. Mais la ville se définit aussi par les fonctions qu'elle remplit, que l'on peut par exemple classer ainsi : « *fonctions religieuse, politique et culturelle d'un côté, fonctions commerciales et industrielles de l'autre, enfin, fonctions touristiques et résidentielles* » (RONCAYOLO, 2001, p.53). En quoi les quartiers spontanés remplissent-ils certaines de ses fonctions vis-à-vis de l'ensemble global de la ville ? Sont-ils eux-mêmes marqués par diverses fonctions urbaines ou sont-ils essentiellement résidentiels ?

2.1.4.1. L'habitat, une fonction largement dominante :

La fonction première de ces quartiers est l'habitat. C'est parce qu'ils avaient besoin d'un logement que les habitants ont fondé puis agrandi ces quartiers. En ce sens, leur fonction résidentielle est indispensable au fonctionnement de la ville dans son ensemble car non

²⁴⁹ Recensement des sites d'habitat insalubre, agglomération foyalaïse, ADUAM, janvier 2003.

seulement les quartiers logent une partie non négligeable de la population des villes mais en outre ils logent les populations qui ne pourraient pas trouver de logement ailleurs.

Dans la ville de Fort-de-France par exemple, le recensement effectué par l'ADUAM en 1988 montre que 31 000 personnes soit 31% de la population communale habitait à cette date dans les quartiers d'habitat insalubre et illégal. L'actualisation de ce recensement en 2003 ne donne malheureusement pas d'indication sur la population des quartiers, mais on peut estimer que la proportion est similaire aujourd'hui étant donné que les quartiers informels sont sensiblement les mêmes et qu'ils n'ont pas perdu d'habitants. Les seuls quartiers de Trénelle et de Volga Plage hébergent approximativement 13 000 habitants²⁵⁰ aujourd'hui pour une population totale de 94 049 habitants sur Fort-de-France en 1999²⁵¹, ce qui représente déjà 14% du poids démographique de la ville. Dans la ville de Cayenne, la DDE estime qu'en 2000, environ 10 000 personnes vivent dans des quartiers insalubres et illégaux sans compter l'insalubrité dans le centre ville historique²⁵². Les estimations de l'ARUAG dans une étude réalisée en 2003 font état d'environ 1000 logements insalubres dans le centre ville, dont la plupart sont des petits logements illégaux construits dans les « fonds de cour » des maisons légales²⁵³, mais il reste difficile d'évaluer la part de ces 1000 logements insalubres qui sont également illégaux. Sachant que Cayenne regroupait 54 000 habitants en 1999, on peut estimer qu'environ 20% de la population communale vit dans les quartiers informels aujourd'hui.

Au sein des quartiers, l'habitat reste la fonction prépondérante même si, comme nous le verrons dans les sous parties suivantes, d'autres fonctions peuvent être présentes. Le quartier de Cayenne à Capesterre Belle-Eau par exemple est marqué par une quasi exclusivité du logement alors même que le quartier ne jouxte pas immédiatement le centre ville. Le quartier ne compte, au-delà des maisons, qu'une épicerie, un terrain de football et un local associatif. Le quartier de Trénelle qui compte parmi les mieux équipés des quartiers spontanés est aussi très essentiellement résidentiel. Par exemple sur le périmètre enquêté dans le cadre de la RHI, l'étude recense 1870 logements pour 52 locaux hébergeant des activités et 5 équipements (2 terrains de sport, 2 écoles et 1 église). Mais la proximité de Trénelle au centre ville implique que ses habitants peuvent facilement accéder aux équipements notamment culturels de la ville

²⁵⁰ 8000 habitants à Trénelle en 2004 d'après la mairie et 5000 habitants à Volga Plage en 2004 d'après la SEMAFF.

²⁵¹ RGP INSEE 1999.

²⁵² *Sites insalubres à Cayenne*, Ville de Cayenne et DDE 973, janvier 2000.

²⁵³ *L'insalubrité et la vacance dans le centre ville de Cayenne*, ARUAG, 2003.

ainsi qu'aux administrations. L'étude de l'ADUAM réalisée en 2003 sur les sites insalubres de Fort-de-France met bien en évidence le fait que, bien que ces sites soient souvent peu équipés, ils n'en sont pas moins implantés à proximité des équipements et des activités existants dans la ville²⁵⁴.

2.1.4.2. Les activités, une fonction indispensable à la vie économique des quartiers :

Les quartiers informels se sont progressivement dotés de commerces et de petites entreprises, formels ou informels. Les commerces implantés sont le plus souvent des épiceries et des bars, des « commerces de proximité » nécessaires à l'approvisionnement des habitants. Même le bidonville d'Eau Lisette dispose de sa petite épicerie. Volga Plage compte plusieurs épiceries, bars et restaurants. Un livreur de pizza s'est même implanté récemment. A Trénelle, 26 commerces d'alimentation sont recensés dont 6 libre services, 13 épiceries, 3 pâtisseries, 2 boulangeries, une boucherie et un dépôt de boisson. La présence de ces nombreux commerces fait que Trénelle se situe presque à la moyenne départementale du nombre de points de vente par habitants : Trénelle compte 4 points de vente pour 1000 habitants sachant que la moyenne sur l'ensemble de la Martinique est de 4,5²⁵⁵. A la Rivière des Galets, les commerces sont essentiellement aussi des commerces d'alimentation : une pizzeria, deux épiceries, une superette, deux magasins de fruits et légumes, une vente de gâteaux à emporter, une boulangerie... Ou des bars : un camion bar et un snack bar. A la Rivière des Galets, on remarque aussi la présence d'un magasin de location vidéo et de téléphonie mobile : on quitte l'approvisionnement alimentaire quotidien²⁵⁶... Dans de nombreux quartiers, les habitants remarquent toutefois que les petites épiceries se sont raréfiées avec le temps. Certaines ont disparu parce que personne ne les a reprises après le décès du gestionnaire, d'autres parce que la demande était moins forte, les habitants préférant faire leurs courses dans les supermarchés voisins. C'est ce que constate César T. à Volga Plage : « *avant la RHI il y a eu un recensement, on comptait 13 épiceries déclarées en fonctionnement, sans compter les épiceries informelles. Aujourd'hui il n'y en a plus que 4. A cause de la concurrence avec les supermarchés, et également parce que les vieux meurent et personne n'assure la relève* »²⁵⁷.

²⁵⁴ Recensement des sites insalubres, agglomération foyalaïse, ADUAM, janvier 2003.

²⁵⁵ Enquêtes CEDES 1991 reprise dans le *Dossier de demande de subvention au CIV pour l'opération de résorption de l'habitat insalubre Trénelle/Citron/Grosse Roche*, CARUA pour la SEMAFF, octobre 2000.

²⁵⁶ Recensement effectué dans l'étude pré-opérationnelle RHI Rivière des Galets, décembre 2002.

²⁵⁷ Entretien 27B.

Madame Gilda regrette ainsi que son épicerie ne marche plus si bien qu'auparavant. Elle dit que c'est parce qu'il y a trop de commerces maintenant, mais Christophe J. qui assiste à la conversation estime que c'est surtout parce que les gens vont dans les supermarchés. « *Mais je ne peux pas laisser, l'épicerie, c'est avec ça que je vis* », ajoute Madame Gilda²⁵⁸. D'après César T. et Christophe J., madame Gilda en vit même très bien. Christophe dit qu'elle est assise sur un « petit tas d'or », même si son épicerie ne marche plus aussi bien qu'avant, parce qu'elle a économisé depuis le début. « *Ca ne se voit pas dans sa maison, dit-il, mais elle change de voiture tous les 6 mois* »²⁵⁹. D'ailleurs elle-même ne conduit pas, les voitures sont pour ses enfants... Louis E. raconte aussi que le commerce que tenait sa mère avant de mourir (apparemment du pain et des boissons) lui permettait de vivre très bien. Il est nostalgique de cette époque car alors sa mère lui donnait de l'argent et il vivait mieux qu'aujourd'hui avec son seul RMI. Louis E. n'a pas repris le commerce de sa mère dans son ensemble mais continue à assurer le dépôt de pain : une caisse de pain chaud était ainsi posée dans son salon lors de notre entretien, et les gens viennent le voir chez lui pour acheter leur pain. Louis dit qu'il ne veut pas « perdre sa clientèle », en réalité il a l'air ravi de voir du monde chez lui tous les jours²⁶⁰. Pedro Q. a monté un petit libre service à la BP 134 pour aider son quartier et pour gagner sa vie. « *C'était quelque chose comme vous voyez les libres-services qui marchent ici. C'était du dépannage.* » dit son fils. « *et pour le pain, ajoute Pedro. Vous voyez, les gens sont obligés de prendre leur voiture, et ceux qui n'ont pas de transport, ils ne peuvent pas aller chercher du pain le matin.* ». Ce magasin a permis à la famille de Pedro d'élever très considérablement son niveau de vie, comme s'en souvient le fils de Pedro : « *Quand il a eu l'idée de monter son commerce, c'est clair, il n'y avait personne qui faisait ça ici, alors ça a marché les affaires. Quand on est rentré ici, on était comme tout le monde, avec une petite maison en bois. Mais après avec le commerce, ça a pompé. Mon père a construit sa maison et tout.* »²⁶¹. Aujourd'hui, Pedro a tout perdu, sa maison et son épicerie, dans un incendie qui a eu lieu en avril 2004. Mais il a déjà commencé à reconstruire l'épicerie, et installé un petit snack provisoire à côté de chez lui pour vendre des boissons et des brochettes... Pour Pedro comme pour Madame Gilda ou pour la mère de Louis, monter un commerce a permis à la fois de s'en sortir financièrement, de rendre service au quartier et de conserver un réseau de connaissance. L'anthropologue Albert FLAGIE analyse dans sa thèse de doctorat comment

²⁵⁸ Entretien 7B.

²⁵⁹ rencontre 23B.

²⁶⁰ entretien 21B.

²⁶¹ entretien 35B.

les petites épiceries de Boissard, immense bidonville aux portes du centre ville de Pointe-à-Pitre, appelées les « lolos », ont permis aux habitants du bidonville de s'approvisionner en denrées alimentaires sans passer par le circuit économique classique des supermarchés formels, dont ils étaient exclus. En effet, les aliments pouvaient s'y acheter en très petites quantités (cuillères d'huile, portions de paquets de sucre...) et les épiciers tenaient des livres de crédits. Les « lolos » constituaient aussi des lieux de rencontres et de contrôle social, les plus anciens veillant sur les plus jeunes (FLAGIE, 1982).

Concernant les petites entreprises, souvent informelles, il peut s'agir de garages, tel que celui qui a été démolí à Eau Lisette, de menuiseries, telle que celle du quartier de Bonan Vassor à La Réunion²⁶² dont la réputation est d'ailleurs fameuse dans toute la région, de magasins de matériaux ou encore de coiffeurs comme à Volga Plage. A Trénelle, une enquête de 1991 a recensé 20 petites entreprises : une cordonnerie, un salon de coiffure, un pressing, 2 ébénisteries, une menuiserie, 6 ateliers mécaniques, 4 ferronnerie, un tailleur, une plomberie, une bijouterie et enfin un matelassier²⁶³. Même le quartier de la BP 134, beaucoup moins peuplé que Volga ou Trénelle avec ses 600 habitants, compte deux coiffeurs et un ferrailleur. Cette économie informelle assure aux habitants des revenus non négligeables qui leur permettent de survivre ou d'améliorer leurs conditions de vie. Il en est de même des cultures potagères et des élevages d'animaux dans les cours des maisons (surtout des poules et des cochons), qui ne se monnaient pas mais qui permettent aux habitants de réduire leurs dépenses alimentaires. Pour les leaders des associations d'habitant, il est nécessaire de prendre des initiatives pour développer la vie économique des quartiers, d'autant que le chômage touche particulièrement les jeunes. Le fait que ces jeunes trouvent un emploi leur permettrait en outre de ne pas tomber dans la délinquance ou dans l'ennui, dans la « galère » décrite par François DUBET dans les banlieues en métropole (DUBET, 1987). César, président de l'association Dyenm à Volga Plage, pense qu'il est possible de créer des emplois dans son quartier : « 60% des jeunes de moins de 25 ans sont chômeurs, dans le quartier. Or ils ont des compétences. On devrait faire quelque chose pour eux. - Quel type d'entreprise pourrait s'implanter ? Des entreprises de BTP, de second œuvre, car il y a toujours des chantiers dans le quartier et en plus les gens ont des compétences dans ce domaine. Des garages aussi, là aussi il y a une forte demande dans le quartier parce qu'il y a toujours des voitures à réparer. Les gens font

²⁶² sur la commune du Moule.

²⁶³ Enquêtes CEDES 1991 reprise dans le *Dossier de demande de subvention au CIV pour l'opération de résorption de l'habitat insalubre Trénelle/Citron/Grosse Roche*, CARUA pour la SEMAFF, octobre 2000

beaucoup de mécanique, mais de façon informelle, comme ils font des jobs dans le BTP. On pourrait aussi monter des entreprises de services »²⁶⁴.

De façon générale, les activités présentes dans les quartiers informels sont dédiées aux seuls habitants de ces quartiers. La seule exception que nous ayons observée est l'atelier de menuiserie implanté à Bonan Vassor, quartier informel de la commune du Moule en Guadeloupe. La réputation des menuisiers attire une clientèle venue des autres quartiers de la ville. Ainsi, les activités remplissent une fonction d'approvisionnement et de solidarité internes aux quartiers et apportent des ressources financières non négligeables pour les habitants qui les tiennent. Mais les activités n'assurent pas de liens entre les quartiers et le reste de la ville.

2.1.4.3. Les équipements et les associations, une concrétisation des liens sociaux qui dépasse les frontières des quartiers :

C'est le secteur le moins présent dans les quartiers informels, mais il existe. Les deux structures les plus répandues sont les terrains de sport et les locaux associatifs. Cette fois, il ne s'agit plus d'assurer la survie des habitants comme pour le logement ou les activités, mais bien d'organiser la vie sociale et culturelle dans les quartiers, de rassembler les gens. Les habitants y accordent une très grande importance, ce qui explique que dans leurs revendications pour l'amélioration du quartier ils demandent très souvent des aires de jeux pour les enfants, des terrains de sport ou des maisons de quartier. Volga Plage et Trénelle sont assez riches en équipements, ce en quoi les pouvoirs publics ont une grande responsabilité : ce sont leurs interventions successives, notamment dans le cadre de la RHI en ce qui concerne Volga, qui ont permis de construire la plupart de ses équipements. Par eux-mêmes, les habitants construisent le plus souvent des terrains de sport (même si ils sont assez basiques) et des locaux pour leurs associations. Mais ensuite, avoir un vrai terrain de sport, des écoles ou bien des églises nécessite l'intervention de la ville.

Le terrain de foot aménagé par les habitants eux-mêmes reste l'équipement le plus présent dans les quartiers. Les habitants de Volga en avaient un mais il a été détruit lors de l'opération de RHI sous prétexte qu'un véritable terrain existait dans la Cité de Dillon à proximité. Il a été

²⁶⁴ Entretien 27B.

remplacé par un terrain de handball, qui satisfait les jeunes du quartier mais la nostalgie du terrain de foot reste assez forte. Christophe J. raconte que les jeunes improvisent un terrain sur les parkings à Volga plutôt que d'aller jouer à Dillon. Les quartiers de Cayenne, de Sablance, de la BP 134 disposent aussi de leur terrain. Même le bidonville d'Eau Lisette a un petit terrain de volley. Consacrer un vaste espace à un terrain de sport dans des quartiers très denses, cela n'est-il pas le signe de l'importance que les habitants du quartier y accordent ? Le sport semble remplir au moins trois fonctions, d'après les entretiens avec les habitants : la détente et le jeu d'abord, la solidarité interne au quartier ensuite, le rayonnement du quartier dans le reste de la ville enfin. A l'évocation du terrain de foot et de sport plus généralement, nombreux sont les interlocuteurs qui précisent rapidement que les équipes sont reconnues hors des limites du quartier. Gilles V. raconte que son quartier, Cayenne, a toujours fourni des footballeurs à l'équipe de Capesterre Belle-Eau²⁶⁵. A Volga, l'équipe de football est une équipe mixte Trénelle-Volga, une équipe « des quartiers populaires » disent Christophe J. et Jean-Michel A²⁶⁶. L'initiative de cette équipe mixte vient semble-t-il du maire Serge Letchimy lui-même. Il est vrai qu'en dehors de cette équipe de foot, les relations entre les jeunes de Volga et de Trénelle sont plutôt conflictuelles...A la BP 134, Pedro Q. et son fils sont fiers de me préciser que l'équipe de volley du quartier est championne de Guyane, et même des Antilles-Guyane.



Photo 36 - Terrain de volley à Eau Lisette (octobre 2004)



Photo 37 - Terrain de foot à Cayenne (février 2004)

²⁶⁵ Entretien 16B.

²⁶⁶ rencontre 5B.



Photo 38 – Terrain de foot à Sablance (octobre 2004)



Photo 39 - Terrain de handball à Volga Plage (avril 2004)

Pourtant l'espace dédié au sport par les habitants est souvent un espace renié par les pouvoirs publics qui y voient plutôt une opportunité foncière pour construire autre chose à l'occasion d'une opération de RHI notamment. A Eau Lisette, l'aménageur responsable de la RHI veut implanter sur le terrain de volley une petite antenne pour suivre la démolition du site, à Volga Plage le terrain de foot a été démoli, à Cayenne une dalle de béton a été coulée sur l'ancien terrain de foot pour y construire 63 logements sociaux qui en fait ne verront jamais le jour en raison des risques dus à la proximité immédiate de la mer et du refus des habitants de voir occupés les environs immédiats de la plage. Les habitants de Cayenne se sont d'ailleurs vu interdire par la ville le droit de réaménager un nouveau terrain de foot sur cette dalle en attendant qu'un autre projet soit concrétisé...

Enfin, les quartiers sont très souvent structurés par des associations d'habitants qui peuvent remplir des fonctions très variées et offrir un contact privilégié avec le reste de la ville. La vie du quartier ne s'arrête pas aux portes des maisons et des épiceries. Rares sont les quartiers qui ne disposent pas d'un local dédié aux associations, qui constitue un lieu de rencontre essentiel pour les habitants. A Volga Plage, on peut compter presque une quinzaine d'associations, dans des domaines très variés : sport, théâtre, chorales, clubs du troisième âge, associations religieuses... Une des plus actives est l'association Dyenm, présidée par César T. et localisée dans le relais de quartier, l'ancienne maison de la mère de Christophe J. Créée à la fin des années 70, elle est définie ainsi dans une brochure qu'elle a éditée en novembre 2002: *« l'association œuvre à l'épanouissement des enfants et des jeunes de Volga Plage. Pour cela, elle les initie à l'organisation, à la culture, aux arts, à la citoyenneté à travers ses ateliers ».*

Emmanuelle T. y livre par exemple des cours de soutien scolaire, des ateliers d'analyse de l'actualité, des initiations à l'informatique, des cours de théâtre. Christophe J. y organise des ateliers sur la nature, des randonnées, des actions d'information sur la sexualité. Jean-Michel A. dirige des ateliers de créole et de scrabble. Dyenm participe activement à la sensibilisation culturelle des jeunes du quartier. A Cayenne en Guadeloupe, Gilles V. est très investi dans l'association « Kayenn Doubout », créée en novembre 2002 (une autre association similaire l'avait précédée). Officiellement, cette association a pour but de « *rassembler tous les administrés de Cayenne qui souhaitent œuvrer pour l'amélioration du cadre de la qualité du quartier, de proposer des projets en ce sens et d'œuvrer à leur réalisation, de défendre les intérêts des habitants de Cayenne.* »²⁶⁷ Mais plus qu'une association classique de défense des habitants, Kayenn Doubout vise aussi à « *donner une autre image de Cayenne* » et à « *établir des liens entre les jeunes et les adultes pour dire non à la montée de la délinquance dans la zone, en créant des animations socioculturelles et sportives* »²⁶⁸. L'association se mobilise donc contre la délinquance, organise des ateliers de musique, des centres de vacances, des fêtes de quartier pour la fête des mères, des arbres de Noël, des journées de nettoyage du quartier etc²⁶⁹.

Les associations de quartiers permettent le développement d'une vie sociale, culturelles, sportive ou encore religieuse dans les quartiers informels. Elles participent activement au caractère urbain de ces quartiers. Par ailleurs, elles visent souvent à exporter une image valorisée du quartier. En ce sens, elles tissent des liens entre les quartiers informels et le reste de la ville pour renverser les logiques de marginalisation dont ces quartiers font l'objet.

Conclusion 2.1 : des quartiers « urbains » mais marginalisés

La situation des quartiers insalubres et illégaux dans l'espace urbain, l'organisation du parcellaire, les réseaux ainsi que les fonctions urbaines remplies par ces quartiers nous éclairent sur leur urbanité. Les quartiers informels peuvent être considérés comme des morceaux de ville à part entière en raison de l'organisation de l'espace qui les régit et de la diversité des fonctions urbaines qui y sont présentes. Pourtant, ces quartiers n'en sont pas

²⁶⁷ tiré du rapport de stage de Gilles V. à l'occasion de son projet d'animation (il est depuis animateur culturel à la mairie de Capesterre Belle Eau.

²⁶⁸ idem.

moins marginalisés. La marginalisation semble venir d'abord du fait que les critères de l'urbanité sont présents mais imparfaits : le parcellaire existe mais il est illégal, les réseaux existent mais sont insuffisants ou dysfonctionnent, les quartiers sont sous-équipés...Parallèlement, la marginalisation des quartiers peut aussi venir du fait qu'ils présentent souvent des réminiscences d'un système urbain un peu différent de celui qui régit la ville formelle. C'est surtout dans la notion d'espaces publics et privés et dans l'organisation collective pour la fabrication de l'espace urbain que ces quartiers se distinguent du reste de la ville. Malgré ces spécificités, on a pu remarquer qu'une certaine homogénéisation était en cours, concernant les modes de structuration de l'espace urbain et plus généralement les modes de vie, les deux étant d'ailleurs très liés. Ceci se matérialise par exemple par l'équipement intérieur des maisons ou par l'agrandissement progressif de la sphère privée, plus individualiste, au détriment de la sphère publique, plus solidaire. C'est pourquoi l'homogénéisation est d'ailleurs regrettée par certains habitants ou observateurs extérieurs. Cela pose une question essentielle : l'intégration à la ville ne peut-elle se faire qu'en adoptant ses normes et ses valeurs dominantes ? Les quartiers informels ne peuvent-ils pas s'intégrer tout en faisant reconnaître les valeurs urbaines et sociales qui leur sont propres ? Quelle est la place laissée à l'altérité dans la ville d'aujourd'hui ?

2.2. Quartiers informels, espaces habités :

Dans cette partie, nous allons quitter l'organisation morphologique et urbaine des quartiers pour s'intéresser davantage aux populations et à leurs relations sociales. La ville est en effet avant tout un espace habité. « *La ville ne se réduit pas à des objets urbains ou à une combinaison de fonctions. Elle groupe une population, caractérisée par une certaine composition démographique, sociale ou ethnique* » (RONCAYOLO, 2001, p.29). L'analyse des relations sociales internes au quartier est aussi une façon de mesurer la ségrégation sociale dans la ville, l'exclusion. C'est pour cette raison que l'étude sociologique sur « les territoires de l'exclusion » en Guyane ne décrit pas seulement le bâti dans les quartiers mais aussi et surtout les populations qui y habitent, car « *Dans les lieux comme les « territoires de l'exclusion », il est clair que les constructions ne se résument pas à un simple assemblage de matériaux voués à la seule fonction de l'habiter. Elles matérialisent dans l'espace les*

²⁶⁹ entretien 16B.

relations sociales fondamentales qui unissent les habitants entre eux : pratiques collectives, regroupement d'affinités, actions revendicatives... »²⁷⁰.

Nous nous demanderons ainsi qui sont les habitants de ces quartiers, en termes de structure familiale ou de composition ethnique notamment. Puis nous verrons quels sont leurs moyens de subsistance, l'analyse des revenus ou des catégories socioprofessionnelles étant souvent retenue en tant qu'outil de mesure de la ségrégation urbaine. Enfin, nous analyserons les relations sociales qui lient ou séparent les habitants au sein des quartiers, notamment dans l'optique d'apporter un éclairage sur une contradiction souvent répétée par les pouvoirs publics au sujet de ces quartiers : les quartiers sont tour à tour décrits comme des lieux de solidarité forte ou au contraire d'anomie et de désorganisation sociale.

2.2.1. Qui sont les habitants des quartiers insalubres et illégaux ?

Dans cette partie, nous allons regarder le profil socio-économique des habitants des quartiers d'habitat insalubre et illégal. Pour les observateurs extérieurs, ces habitants sont avant tout des pauvres, des immigrés et des familles à problèmes, exactement comme dans les grands ensembles en métropole. Qu'en est-il exactement ? Quels peuvent être les impacts, en termes de marginalisation au sein de la ville, de la structure économique et sociale des familles des quartiers spontanés ?

2.2.1.1. Des habitants plus pauvres que dans le reste de la ville, mais des disparités de revenus au sein des quartiers:

Les habitants des quartiers spontanés sont avant tout des individus trop démunis pour avoir eu le privilège assez rare d'accéder à un logement légal, même social. Une enquête du PACT de Guyane sur les exclus du logement, réalisée en janvier 2004, montre par exemple que parmi les 15 000 ménages les plus démunis de la Guyane, seulement 1000 sont logés dans le parc HLM²⁷¹... On en déduit que 14 000 des ménages les plus pauvres sont logés dans le parc privé ou dans les quartiers informels. Cela ne signifie pas à l'inverse que tous les ménages

²⁷⁰ *Les territoires de l'exclusion, étude urbaine et socio-économique des phénomènes de l'habitat informel sur le littoral de Guyane*, AU&S-OGEFA pour la DDE 973, octobre 1998..

vivant dans les quartiers informels sont pauvres. La donnée « de départ » de la pauvreté des ménages lorsqu'ils s'implantent est parfois rendue caduque par l'ascension sociale de certaines familles au sein de ces quartiers. Si elles sont toutes parties de rien, ou presque, certaines ont acquis progressivement une meilleure situation financière. Seules les enquêtes sociales préalables aux opérations de RHI donnent des indications chiffrées sur les revenus des habitants des quartiers spontanés. Ces chiffres sont sans doute un peu sous-estimés étant donné que les revenus tirés des activités informelles sont rarement déclarés, ou pas en totalité, par les habitants lorsqu'ils sont enquêtés. Toutefois, ils permettent de comparer le niveau de revenus « formels » entre les quartiers spontanés et le reste de la ville. Nous allons ici traiter les données disponibles sur les quartiers de Trénelle en Martinique, du Mont Baduel et de Eau Lisette en Guyane, et de Cayenne en Guadeloupe. Ces quartiers étant en cours de RHI, il a en effet été possible de collecter des données chiffrées relativement récentes grâce aux enquêtes socio-économiques réalisées dans le cadre de la RHI.

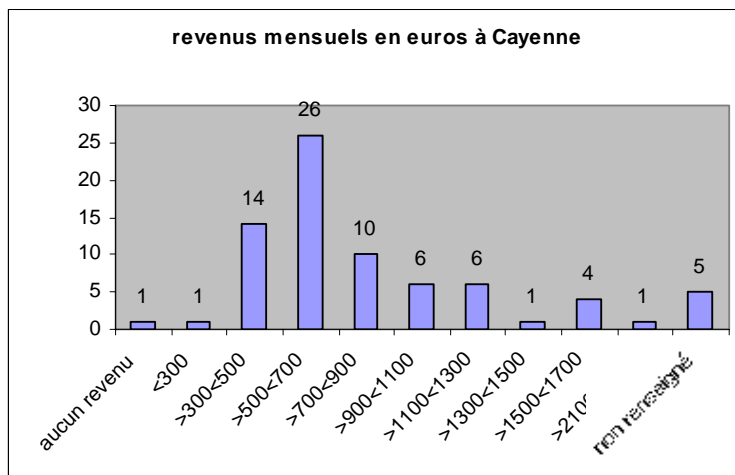
A Trénelle, l'enquête a été réalisée sur environ 800 foyers en 1998. Elle fait apparaître un revenu moyen par famille de 4037 francs soit environ 615 euros, pour une taille moyenne de 3,2 individus par ménage²⁷². Sachant que la même année, l'INSEE a estimé le revenu disponible brut des ménages martiniquais à environ 840 euros par mois, on voit que les habitants de Trénelle sont plus pauvres que la moyenne du département. En tout état de cause, ils touchent presque moitié moins que le SMIC qui était en 1998 de 1036 euros mensuels bruts²⁷³. A Cayenne en Guadeloupe, le revenu mensuel moyen des ménages en 2004 est de 786 euros pour les ménages sans cohabitant et de 687 euros pour les ménages cohabitants. Le SMIC mensuel brut est en 2004 de 1286.09 euros, soit là encore quasiment deux fois plus élevé. Parmi les habitants, certains sont plus pauvres que d'autres puisque parmi les 76 foyers de chefs de ménages enquêtés, 16 touchent moins de 500 euros par mois soit 21% des foyers. Un foyer se déclare sans ressources²⁷⁴.

²⁷¹ *Recensement des exclus du logement, synthèse*, plan d'action départemental d'actions pour le logement des plus défavorisés, PACT de Guyane, janvier 2004.

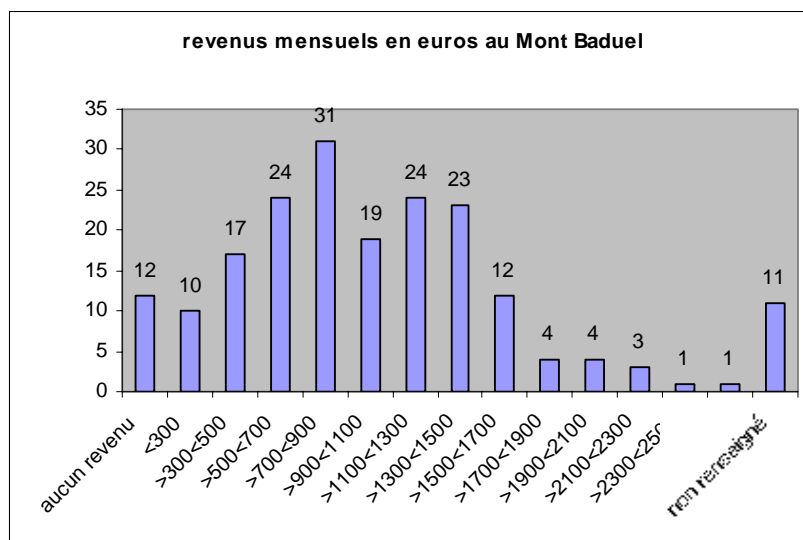
²⁷² Enquête CFIS 1998, citée dans le *Dossier de demande de subvention au CIV pour la RHI Trénelle/Citron/Grosse Roche*, octobre 2000.

²⁷³ Pour 169 heures de travail, INSEE.

²⁷⁴ *Etude socio-économique et bâti sur Cayenne*, C2R, SIG, février 2004.



Concernant la Guyane, l'enquête sur les revenus des ménages vivant au Mont Baduel démontre que 54% des familles vivent avec plus de 900 euros par mois, ce qui fait du Mont Baduel un quartier peu éloigné de la moyenne des revenus sur l'ensemble du département. Les ménages guyanais avaient par exemple des revenus disponibles bruts mensuels de 675 euros en 1998 d'après l'INSEE. On trouve au Mont Baduel des ménages relativement aisés puisque près de 25% des ménages enquêtés touchent plus de 1300 euros par mois. Pour autant, ce quartier compte également 6% de ménages qui déclarent n'avoir absolument aucune ressource, et 20% des foyers gagnent moins de 500 euros par mois²⁷⁵. Les disparités de revenus sont donc fortes.



²⁷⁵ Etude socio-économique et bâti sur le Mont Baduel, C2R, EPAG, avril 2004.

A Eau Lisette enfin, 139 logements sur 177 ont été enquêtés dans la Cité et 68 sur 80 dans le bidonville. Dans la Cité, se sont essentiellement les familles sous-louant des cases précaires dans les fonds de cour qui ont été interrogées, mais aussi les propriétaires de ces cours quand ils habitent encore sur le quartier. Sur les 38 logements non enquêtés, ce sont surtout des maisons légales et salubres qui ne sentaient pas concernées par l'opération de RHI et qui n'ont pas répondu à l'enquête. Parmi les 139 foyers interrogés dans la Cité, on note que seuls 17% des chefs de ménages gagnent plus que le SMIC et que 40% n'ont pas répondu, ce qui peut laisser penser que de nombreux ménages tirent des revenus informels des sous-locations qu'ils n'ont pas voulu indiquer. Pour le bidonville, la proportion des familles qui n'ont pas voulu répondre à la question de leurs revenus est encore plus élevée : seuls 20 chefs de familles sur 68 ont répondu. Pour ces familles, la pauvreté est très marquée puisque la moitié vit avec moins de 400 euros par mois. Seule une famille déclare toucher plus de 1200 euros par mois²⁷⁶. Notons que la forte proportion d'immigrés dans le bidonville, souvent sous papiers, laisse penser que la plupart des habitants vivent du travail informel. On voit donc que les habitants des quartiers spontanés sont plus pauvres en moyenne que les habitants de leurs départements respectifs. Certains n'ont même aucune ressource. Mais d'autres ont des ressources tout à fait suffisantes pour accéder au parc social, notamment au LES.

Quelles sont les conséquences de la pauvreté des habitants en termes de marginalisation au sein de la ville ? La première est que pour de nombreuses familles, il est impossible de se fondre dans les modes de vie usuels du reste de la population. Elles ne sont occupées qu'à survivre. La seconde est que les autres familles vont justement consacrer une grande part de leurs faibles revenus à l'adoption des modes de consommation usuels. Les dépenses qu'elles vont consacrer à l'équipement hi-fi²⁷⁷ ou à l'automobile ne leur permettent alors pas toujours d'investir dans leur logement ou pour monter une petite entreprise. César T., professeur d'histoire à Volga Plage et président de l'association Dyenm, regrette par exemple que les habitants de son quartier soient obnubilés par les grosses voitures. « *Certains préfèrent ces signes extérieurs de richesse, au lieu d'épargner, dit-il. Les gens consomment, au lieu d'épargner pour investir dans une petite entreprise par exemple* »²⁷⁸. De nombreux auteurs ont mis en évidence cette tendance des ménages pauvres à dépenser l'essentiel de leurs ressources dans des biens de consommation qui leur permettent de « paraître » aux yeux de la

²⁷⁶ Etude pré-opérationnelle RHI Eau Lisette, C2R, SIGUY, octobre 2003.

²⁷⁷ Voir la partie 1.3.2.3 consacrée à l'équipement hi-fi et électroménager dans les logements.

²⁷⁸ Rencontre 23B.

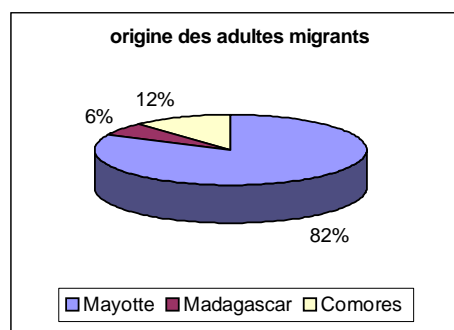
société, comme Eliane WOLFF pour les familles pauvres de La Réunion : « *les modes de consommation des pauvres se caractérisent précisément par cette tension antagoniste et souvent exclusive entre des besoins « sociaux » pourvoyeurs d'un statut et des besoins « vitaux » évoqués précédemment.* » (WOLFF, 1991, p. 87). La rationalité spécifique des ménages pauvres dans l'utilisation de leurs ressources est paradoxalement à la fois un facteur d'intégration mais aussi un facteur de marginalisation. En effet, les habitants de la ville « formelle » ne comprennent pas comment ces habitants peuvent dépenser leur argent aussi « bêtement » ! Bernadette M. par exemple qui habite dans la Cité Eau Lisette estime que les habitants du bidonville ne sont vraiment pas à plaindre, puisqu'ils ont la télévision, la parabole... Et même qu'ils abusent de leur statut en captant les prestations sociales pour ce genre de dépenses.

2.2.1.2. Des proportions d'immigrés très variables selon les quartiers :

Les enquêtes sociales montrent que de nombreuses nationalités sont souvent présentes au sein des quartiers. Pour autant, la proportion de « locaux », c'est-à-dire d'individus originaires du département, est souvent importante. La proportion de familles immigrées est surtout élevée à la Réunion et en Guyane. En tout état de cause, cette proportion est plus élevée dans les quartiers informels que dans le reste du département, quel que soit le DOM.

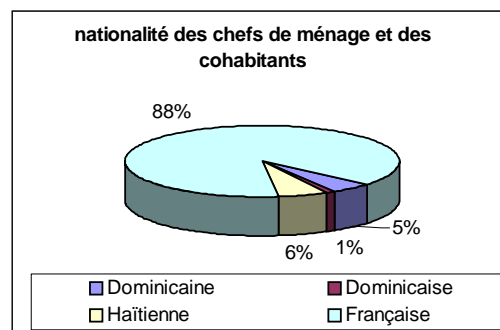
A La Rivière des Galets, on recense 1356 habitants sur le périmètre de la RHI dont 408 « migrants » donc 30% de la population totale du quartier. Parmi ces migrants, on compte 110 adultes (les enfants étant pour la plupart nés à La Réunion). Ils viennent essentiellement de Mayotte, c'est pourquoi le sociologue Attila CHEYSSIAL parle de « migrants » et pas

« d'immigrés », Mayotte étant une île française. Mais aux yeux de la population réunionnaise, les mahorais sont des immigrés comme les autres. Statistiquement, on recense 90 adultes venant de Mayotte, 7 de Madagascar et 13 des Comores²⁷⁹.

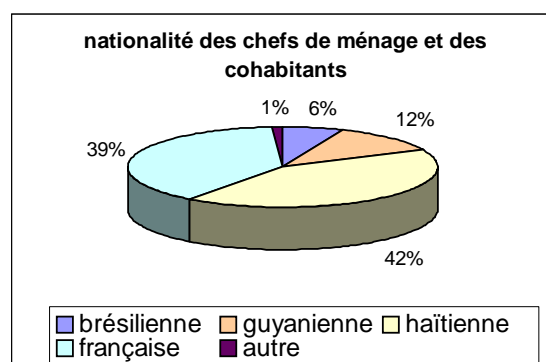


²⁷⁹ Etude pré-opérationnelle RHI Rivière des Galets, Réa-R, SEDRE, décembre 2002.

A Cayenne en Guadeloupe, les immigrés sont beaucoup moins nombreux. Sur 86 chefs de ménages et cohabitants enquêtés, on compte 88% de français. Les 12% d'adultes immigrés sont essentiellement haïtiens et dominicains. En outre, ils sont tous administrativement en règles puisque sur ces 12%, 9% ont une carte de séjour de 10 ans et 3% une carte de séjour d'un an.

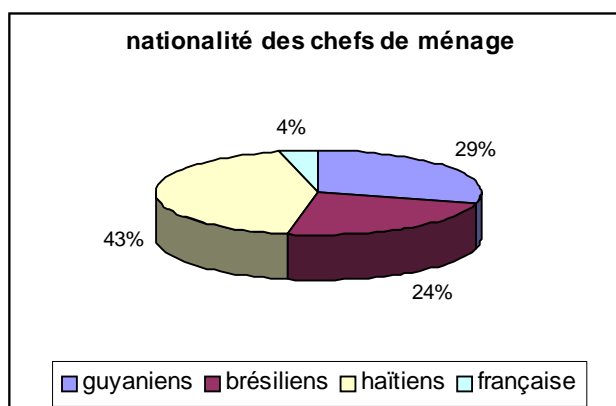


Au Mont Baduel, sur 354 chefs de ménages, conjoints de chefs de ménages et cohabitants enquêtés, on constate que les français sont minoritaires puisqu'ils ne représentent que 39% de ces adultes, ce qui donne 61% d'adultes immigrés. Si on prend en compte l'ensemble de la population enquêtée du quartier, donc enfants compris, on atteint sur



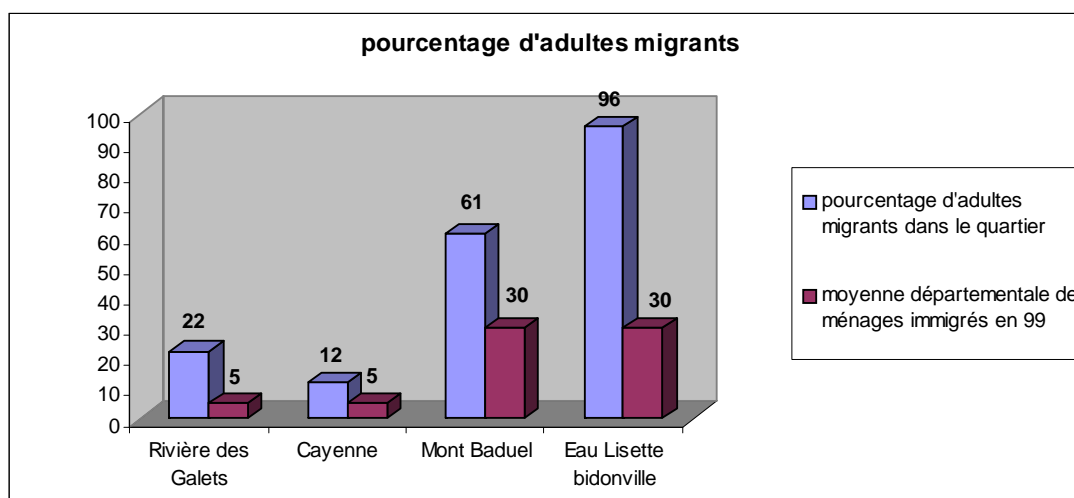
les 839 personnes 79% d'immigrés, très essentiellement des haïtiens (60% des immigrés). Le quartier regroupe 7 nationalités différentes : surinamaïse, péruvienne, hollandaise (très peu représentées, 1.2% des adultes au total), brésilienne, guyanienne, haïtienne et française. La grande majorité des chefs de ménages étrangers sont en règles, puisque seuls 12% d'entre eux sont sans papier.

A Eau Lisette enfin, on atteint les proportions d'immigrés les plus élevées, surtout dans le bidonville. Sur 139 chefs de ménage enquêtés dans la partie Cité, 54% sont immigrés et sur 79 chefs de ménage enquêtés dans la partie bidonville, 96% sont d'origine étrangère. Les étrangers de la Cité sont essentiellement haïtiens, surinamais et brésiliens. Ceux du



bidonville sont majoritairement haïtiens, guyaniens et brésiliens. Contrairement à Cayenne ou au Mont Baduel, les immigrés ne sont pas majoritairement en règles à Eau Lisette, même si ils ne sont pas tous en situation irrégulière comme certains discours tendent à généraliser... Dans la partie Cité, on constate que 7% des chefs de ménages étrangers se sont déclarés sans papier lors de l'enquête et que 9% ont refusé de répondre. On peut donc penser que 16% sont en situation irrégulière. Dans le bidonville, 55% des étrangers n'ont pas de papier, 26% ont une carte de séjour de 10 ans et 15% une carte de séjour de 1 an.

Ces quatre exemples montrent que les immigrés ne sont pas automatiquement majoritaires dans les quartiers mais leur proportion y reste plus élevée que la moyenne du département. Le schéma ci-dessous compare les proportions d'adultes immigrés (ou mahorais pour la Réunion) dans ces 4 quartiers et le pourcentage d'immigrés par rapport à la population totale dans les trois DOM concernés d'après le recensement de l'INSEE en 1999. Notons que pour la Martinique, la proportion d'immigrés ne dépasse pas 1%. En Guyane où la proportion d'étrangers est à peu près stabilisée à 30% de la population totale, l'étude sur les territoires de l'exclusion estime que en moyenne, 90% des habitants des sites informels sont des immigrés²⁸⁰. C'est donc en Guyane que l'association quartiers insalubres / immigration est la plus marquée.



Le facteur de l'immigration induit une forte marginalisation des quartiers par rapport au reste de la ville. Selon l'étude sur les Territoires de l'exclusion, l'intégration sociale des immigrés

²⁸⁰ *Les territoires de l'exclusion*, octobre 1998.

des quartiers informels est faible et ceux-ci ont « *conscience du statut d'exclu* »²⁸¹. Les discours des habitants de la ville formelle que nous avons interrogés : représentants des institutions ou habitants des logements légaux de la Cité d'Eau Lisette, sont très critiques envers les immigrés, dont ils parlent immédiatement quand ils évoquent les quartiers informels. Les deux problèmes principaux que ces acteurs évoquent sont une inadaptation aux modes de vie urbains ou français d'une part, et une appropriation qu'ils considèrent abusive des prestations sociales. En Guyane, plusieurs personnes interrogées estiment que la forte proportion d'étrangers est un danger qui menace l'identité même du peuple guyanais. Le Directeur de cabinet du maire de Cayenne évoque un cors social en formation, fragile, qui ne peut pas se protéger contre l'immigration. Il considère que loin d'être une richesse pour le département, l'immigration est une sorte de maladie qui attaque la « membrane sociale » guyanaise. Il considère que dans la nouvelle vague d'immigration en Guyane, on peut distinguer deux types d'individus : ceux qui captent les aides sociales pour les exporter dans leur pays d'origine sans en faire profiter la Guyane, et ceux qui sont « criminogènes » et qui sont responsables de la délinquance²⁸². Bernadette M. habite la Cité d'Eau Lisette dans une maison légale en face du bidonville. Elle est vice-présidente de l'association de défense des habitants de la Cité. Elle trouve aussi que l'immigration est plutôt un appauvrissement pour la Guyane : « *on dit que l'immigration est un enrichissement pour le pays, (...) maintenant pour nous, cette immigration, haïtienne surtout, est devenue plutôt un appauvrissement ! (...) Ils gagnent de l'argent et en plus, on va partager le gâteau de la France avec eux !* ». Elle associe également immigration et délinquance, surtout pour les immigrés récemment arrivés comme les georgetowniens (capitale du Guyana). « *Naturellement il y a des gens qui habitent dans le ghetto qui ne sont pas des délinquants, mais même ceux qui habitent dans le ghetto, donc il y a une bonne partie d'haïtiens qui habitent dans le ghetto, ils n'en peuvent plus avec les délinquants georgetowniens.* »²⁸³. Une urbaniste de la Ville de Cayenne considère que les immigrés importent des modes de vie traditionnels qui n'ont pas leur place dans un milieu urbain, comme les haïtiens qui font du charbon. « *Il y a aussi un autre problème, sur le Mont Baduel surtout, c'est l'accueil de ceux qui font de l'agriculture en centre ville ! et notamment les populations haïtiennes, pour ne pas les citer... elles font comme chez elles, elles brûlent tout, elles font du charbon...* »²⁸⁴. Un inspecteur de la DSDS pense au contraire que le secret

²⁸¹ *Idem.*

²⁸² Rencontre 50A.

²⁸³ entretien 3B.

²⁸⁴ entretien 45A.

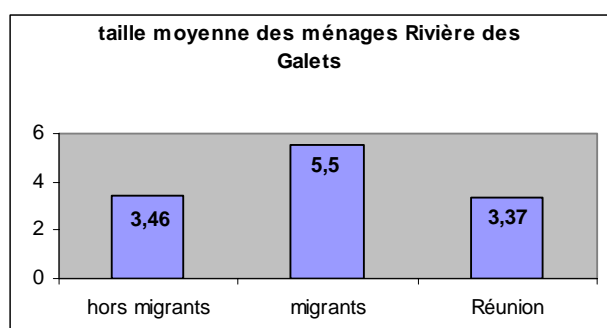
de la construction identitaire guyanaise passe par le métissage mais il confirme que les guyanais se sentent plutôt « génocidés » pour le moment, pour reprendre son expression²⁸⁵. Face à cette exclusion, les immigrés au contraire font tout, dans les entretiens, pour montrer d'une part qu'ils ne sont pas tous des délinquants, et, d'autre part, qu'ils sont venus pour s'intégrer et pas pour piller la France. La comparaison des recensements INSEE en 1990 puis en 1999 en Guyane montre notamment que les immigrés recensés en 1990 étaient encore en Guyane en 1999.

Ainsi, l'immigration présente dans les quartiers spontanés est source de marginalisation bien que les immigrés s'intègrent dans la société française. Par ailleurs, les chiffres montrent que mis à part certains quartiers ethniques caractérisés par la prédominance d'une nationalité comme la BP 134 en Guyane encore appelée le « village brésilien », la plupart des quartiers sont plutôt très mixtes en termes ethniques.

2.2.1.3. Des structures familiales spécifiques :

Dans les quatre quartiers évoqués ci-dessus, pour lesquels nous disposons de données globales et récentes, constate-t-on des différences marquantes avec les structures familiales des autres quartiers ? En quoi cela peut-il avoir une influence ?

A La Rivière des Galets à La Réunion, les structures familiales des familles réunionnaises



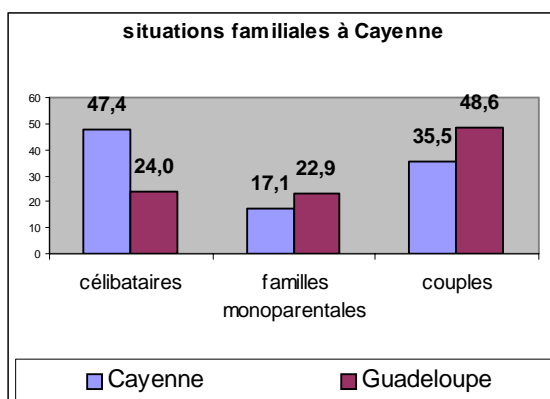
sont à peu près similaires à celles du reste de la population du département. On compte toutefois un peu plus de familles monoparentales avec 21% des familles enquêtées en 2002 pour une moyenne de 18% sur l'ensemble de La Réunion en 1997, sachant cependant que ce pourcentage augmente

continuellement²⁸⁶. La taille moyenne des ménages est de 3.46 personnes donc environ égal à la moyenne départementale qui est de 3.37 sur l'ensemble de La Réunion. Par contre, pour les

²⁸⁵ entretien 1A.

²⁸⁶ *Les structures familiales à La Réunion*, Données de DEMO97, Laurent TOULEMON.

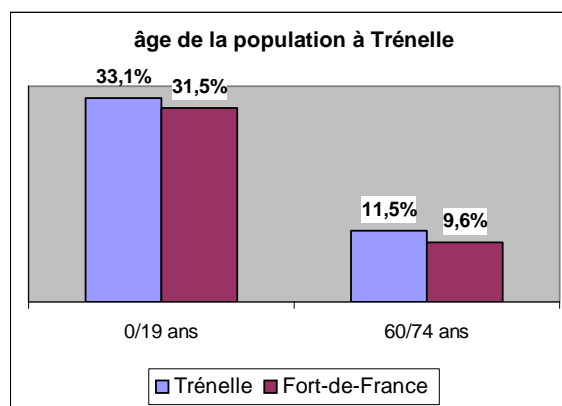
familles migrantes (donc 30% de la population totale du quartier) on trouve des ménages beaucoup plus grands avec une moyenne de 5.5 personnes par ménages, et beaucoup plus de familles monoparentales puisque 44% de l'ensemble des ménages sont constitués de femmes élevant seules leurs enfants, alors que cette proportion est seulement de 15.3% à La Réunion en 1997 et de 14.3% à Mayotte en 1999²⁸⁷.



A Cayenne en Guadeloupe, la spécificité familiale est le nombre élevé de célibataires et de personnes âgées. Ainsi, 50% de la population du quartier a plus de 50 ans et près de 20% ont plus de 65 ans. Sur l'ensemble de la Guadeloupe, seuls 14% de la population avait plus de 60 ans en 2002 selon l'INSEE. En outre, sur les 76 ménages enquêtés on compte près de la

moitié de célibataires et seulement 36% de personnes vivant en couple²⁸⁸. Le tableau ci-dessous compare les proportions des différents types de ménages entre Cayenne en 2002 et l'ensemble de la Guadeloupe au recensement 1999²⁸⁹.

Dans le quartier de Trénelle en Martinique, on retrouve également une proportion de personnes âgées un peu plus élevées que sur Fort-de-France, mais également une forte proportion de jeunes. La taille moyenne des ménages est plus élevée que la moyenne sur la ville de Fort-de-France, avec 3.39 personnes par ménage en moyenne à Trénelle pour 3.09 sur Fort-de-France mais 3.34 sur l'ensemble de la Martinique. Cela est dû à la présence de familles nombreuses sur Trénelle, où on recense près de 15% de ménages de 6 personnes et plus pour une proportion de



²⁸⁷ Etude pré-opérationnelle RHI Rivière des Galets, RéA-R, SEDRE, décembre 2002.

²⁸⁸ Enquête socio-économique et bâti, Cayenne, C2R, SIG, février 2004.

²⁸⁹ Chiffres extraits de *Antiane* n°51, janvier 2002.

9% seulement dans l'ensemble de la ville.

Enfin, dans le quartier du Mont Baduel en Guyane, le fait marquant est au contraire le nombre élevé de personnes vivant en couple. En effet, 70% des ménages sont des couples, mariés ou vivant en concubinage, alors que la proportion moyenne n'est que de 52% sur l'ensemble de la Guyane. Le quartier est essentiellement composé d'adultes en âge de travailler. Le quartier est de formation beaucoup plus récente que Cayenne, Trénelle ou encore la Rivière des Galets, ce qui peut expliquer la plus faible proportion de personnes âgées. Par ailleurs, il est habité de familles dont la plupart ont des emplois stables ce qui est assez rare dans les quartiers informels. On y trouve très peu de familles monoparentales.

Ces analyses des spécificités familiales au sein de quelques quartiers informels met en évidence deux points importants : d'abord une représentation des familles plus exposées aux difficultés sociales comme les familles nombreuses monoparentales, les célibataires ou encore les personnes âgées. Ensuite, cela montre aussi que l'action publique pour procurer un logement à ces populations est complexe à adapter : dans le parc légal, il existe peu de très grands logements susceptibles d'accueillir les familles nombreuses, et la présence de personnes âgées appelle également des aménagements spécifiques, y compris lors d'une éventuelle réhabilitation du quartier sans expulsion des populations. C'est notamment le cas à Trénelle où le vieillissement du quartier amène la Ville de Fort-de-France à prévoir de construire des rampes d'accès aux maisons aux côtés des nombreux escaliers existants dans le quartier.

Conclusion 2.2.1 :

En conclusion de cette partie portant sur la structure sociale, économique et familiale des quartiers d'habitat insalubre et illégal, on peut dire que les habitants de ces quartiers sont globalement plus pauvres que dans le reste de la ville et que la proportion d'immigrés y est également plus élevée. Les familles s'éloignent en outre du modèle de base du couple stable avec peu d'enfants pour qui sont construits la grande majorité des logements sociaux légaux. Bien qu'elle ne soient pas homogènes au sein d'un même quartier, les caractéristiques socio-économiques des habitants sont des facteurs de marginalisation qui entraînent le rejet d'une grande part de la population de la ville « formelle ».

2.2.2. De quoi vivent-ils ?

La pauvreté, l'immigration ou encore la présence de nombreuses familles monoparentales nous amène à nous demander de quoi vivent ces habitants. La situation des individus vis-à-vis de l'emploi est en outre un bon indicateur de mesure de la ségrégation socio-spatiale et de l'exclusion sociale. Depuis les années 80 est apparue ce que certains auteurs appelle la « nouvelle pauvreté », caractérisée justement par la fin des modèles familiaux classiques et la précarisation de l'emploi. Cette forme de pauvreté touche des pans de plus en plus larges de la population et aggrave la crise du logement. Aujourd'hui en France, « *le modèle précédent de famille stable avec enfants, dotée d'un revenu régulier et croissant, sur lequel tout le système de production et de financement du logement a été construit est fragilisé et ne constitue plus la demande majoritaire* » (BALLAIN et BENGUGUI, 1995, p. 119). Henri COING et Christian TOPALOV considèrent que le « *modèle de référence : c'est le modèle de la famille biparentale, avec enfants, orientée vers une amélioration continue de son confort et de son espace vital.* » mais qu'aujourd'hui « *plus des deux tiers des ménages dans les agglomérations échappent à la norme* » (COING et TOPALOV, 1995, p. 269).

Les familles exclues du logement légal dans les DOM sont-elles touchées elles aussi par une précarisation de l'emploi qui les fait entrer de plain pied dans cette « nouvelle pauvreté » qui touche la France depuis plus de 20 ans ?

2.2.2.1. Une population majoritairement exclue du travail salarié :

Le premier constat est que en effet, très peu de ces habitants exercent une activité salariée. Seulement 36% des chefs de ménages réunionnais sont salariés à la Rivière des Galets et 24% à Cayenne par exemple. Pour Cayenne, notons toutefois que ce faible chiffre est aussi dû à la présence de nombreux retraités puisque 46% des chefs de famille touchent une retraite. Pour la Rivière des Galets, le faible taux de salariés fait ressortir un taux de chômage de 56% pour 41.6% en moyenne sur la Réunion. A Trénelle en Martinique, le taux de chômage sur le quartier était de 43,3% en 1990 pour 28,6% sur l'ensemble de Fort-de-France. Le quartier du Mont Baduel apparaît comme très privilégié vis-à-vis de l'emploi puisque la moitié des chefs de ménages sont salariés, alors même que en Guyane, le taux de chômage atteint 30% en

moyenne sur le département.

Ensuite, les emplois sont très essentiellement des emplois peu qualifiés, les métiers exercés appartenant le plus souvent aux catégories socioprofessionnelles (CSP) 5 et 6 à savoir les employés et les ouvriers. A Trénelle par exemple, en 1990, ce sont 70% des actifs qui appartenaient aux CSP 5 et 6. La profession la plus exercée chez les femmes du quartier est femme de ménage. Les cadres ne représentaient que 1.2% des actifs en 1990. A la Rivière des Galets, les hommes salariés travaillent essentiellement dans le BTP, à 37%. Ils y sont carreleur, soudeur, menuisier, maçon, plombier... Le deuxième secteur le plus représenté est l'entretien avec 17% des hommes salariés : ils sont agents d'entretien ou agents d'espaces verts. On trouve également des chauffeurs de bus ou de poids lourds, des dockers, des manutentionnaires... La chance des quartiers informels de voir la plupart de leurs salariés travailler dans le bâtiment est la possibilité de ré utiliser les compétences professionnelles pour construire et améliorer les logements du quartier.

Parmi les habitants interrogés, la plupart exercent une activité salariée (11 sur 24 habitants dans les quartiers illégaux et insalubres). César T. à Volga Plage et Steven O. au Mont baduel, respectivement instituteur et professeur d'histoire, exercent des professions valorisées. Viennent ensuite des professions intermédiaires comme Iphigénie S. qui travaille à l'hôpital de Fort-de-France ou encore Mariette B. à Trénelle qui était employée de la Poste et est aujourd'hui retraitée. Puis, on trouve des emplois moins qualifiés comme Madame Gilda qui est épicière, le Capitaine A. au Village Saramaka qui est chauffeur de minibus, ou encore Adelphe Honoré S. pêcheur à Volga Plage. Deux personnes sont au chômage aujourd'hui et en souffrent : Michel J., ancien maçon, et Louis E., ancien employé de la Poste. Tous deux sont assez âgés et Michel J. souffre en outre de fortes douleurs dans le dos qui l'empêchent de travailler, même au noir. Alors que les salariés ne parlent que très rarement de leur travail au cours de nos entretiens, Michel J. et Louis E. répètent souvent qu'ils n'ont pas de travail. « *là je suis à la retraite*²⁹⁰, *parce qu'il n'y a pas de travail. Et puis j'ai été opéré, j'ai mal au dos, alors je ne peux plus travailler. (...) c'est pas bon avec mon opération ! Quand tu es maçon, il faut se baisser, il faut talocher.* » dit Michel. Un peu plus tard, il répète encore, en me disant qu'il a du mal à payer son loyer dans son nouveau HLM, « *et comme je n'ai pas de travail, je suis à la retraite, je n'ai pas de travail. Et il n'y a pas de travail pour moi ici*²⁹¹. »²⁹². Louis E.

²⁹⁰ Pour Michel, haïtien, être à la retraite veut simplement dire qu'il ne travaille pas.

²⁹¹ Ici : en Guyane.

raconte qu'il a quitté la Martinique pour chercher du travail en métropole. Il avait un camion et faisait du commerce ambulant mais il dit que ça ne marchait pas fort. Alors il est parti, avec son frère, et ils ont tous deux été embauchés par la Poste en banlieue parisienne, dans un centre de tri. Puis ils ont passé des concours et ont été promus. Louis E. reste très nostalgique de cette époque, il raconte avec de nombreux détails son lieu de travail, son concours.. Il m'indique que désormais il doit vivre avec 320 euros par mois de RMI seulement, car les ASSEDIC lui ont été retirées. Il ne comprend pas pourquoi : on lui a reproché de ne pas avoir cherché de travail, mais en réalité il dispose d'un papier qui le dispense de recherche d'emploi en raison de son âge. Il me montre tous ses papiers et semble très désemparé à la fois de ne plus pouvoir travailler et de ne plus toucher les ASSEDIC. « *Je ne vis plus maintenant, je survis plutôt* » dit-il²⁹³.

Le travail salarié reste un critère d'intégration sociale prépondérant dans la société française aujourd'hui. Le chômage entraîne à l'inverse la fragilisation d'un grand nombre de familles au sein des quartiers informels, à la fois parce qu'ils se sentent eux-mêmes dévalorisés mais aussi parce qu'ils subissent le rejet du reste de la population.

2.2.2.2. Les prestations sociales, facteur de survie :

Les habitants des quartiers vivent donc essentiellement des prestations sociales, et notamment du RMI et des allocations de la caisse d'allocation familiale (CAF). 72% des ménages de la Rivière des Galets touchent de l'argent du RMI ou de la CAF. Même au Mont Baduel où on a vu que la situation de l'emploi était moins dramatique qu'ailleurs, ce sont 30% des chefs de ménages qui ne vivent que grâce aux prestations sociales. La proportion est de 25% à Cayenne, où au total 29 chefs de familles touchent des prestations sociales (RMI, CAF, ASSEDIC, invalidité) soit près de 40% de l'ensemble des chefs de famille.

Ces revenus de transferts permettent donc à l'essentiel des habitants de survivre. Mais cela entraîne de fortes critiques de la part des habitants de la ville formelle, qui ne voient les habitants de la ville informelle que comme des assistés, voire des individus qui abusent du système et ne veulent pas se donner la peine de travailler. Bernadette M, qui habite la Cité

²⁹² Entretien 32B.

²⁹³ entretien 21B.

d'Eau Lisette s'indigne du fait que les haïtiens captent la majorité des allocations familiales de la Guyane : *« je vais vous dire une chose, pour la CAF, y a 50% de l'argent de la CAF va aux haïtiens, les guyanais viennent en quatrième position, parce qu'on fait pas autant de gosses ! alors ! »*. Elle pense en outre que ce n'est pas mérité : *« ils ont la CAF, la CAF et le RMI. Mais soit disant, ils n'ont jamais de mari. D'après eux. Mais le mari travaille et il ramène de l'argent, donc ils se font 13 000 à 15 000 nets d'impôts. C'est pour ça que nous, nous gueulons ! »*²⁹⁴. Le problème des allocations familiales est également très aigu à La Réunion, où les réunionnais estiment que les femmes mahoraises ne migrent chez eux que pour toucher les allocations familiales. Le régime de ces allocations n'est pas le même à Mayotte qu'à La Réunion, bien que ces deux îles soient françaises, il avantage les familles très nombreuses. A Mayotte, les allocations sont en effet plafonnées à 3 enfants, ce qui n'est pas le cas à La Réunion. Pourtant, les allocations familiales sont essentielles pour les femmes dans les DOM : très touchées par le chômage, elles élèvent souvent seules leurs enfants et les allocations leur permettent de s'émanciper, soit de leur mère soit de leur mari. Christophe J. estime que à Volga, les femmes ont des enfants très jeunes parce que c'est un moyen, grâce aux allocations qu'elles touchent alors, de s'affirmer en tant que femme indépendante et notamment de quitter le domicile des parents²⁹⁵. C'est aussi ce qu'a constaté l'anthropologue Eliane WOLFF pour les familles défavorisées de La Réunion : *« Cette maternité, même lorsqu'elle est très précoce, apporte à la jeune mère un nouveau statut. »* (WOLFF, 1991, p. 121). C'est à la fois le passage à l'âge adulte et l'indépendance qui sont permis par les aides sociales.

S'agissant du RMI, il est comme les allocations familiales très critiqué par ceux qui ne le touchent pas. Certains estiment même que l'instauration du RMI dans les DOM a inhibé les capacités créatrices des plus démunis, qui ne cherchent même plus à avoir un travail, qu'il soit formel ou informel. La vision des rmistes comme des assistés qui ne le méritent pas forcément n'est pas propre aux DOM. En France métropolitaine, Serge PAUGAM a mené une enquête sur la mise en œuvre du RMI qui montre bien que celui-ci ne fait pas l'unanimité auprès des français (PAUGAM, 1995). Mais il montre aussi que certains de ceux qui bénéficient du RMI *« ont intériorisé le jugement moral porté à l'encontre des « profiteurs » de l'assistance »* car le thème de la désincitation au travail revient souvent dans leurs discours. Par ailleurs, il révèle que les effets du RMI sur l'intégration sociale des bénéficiaires sont très contrastés.

²⁹⁴ Entretien 3B.

Certains se sentent plutôt humiliés par le fait d'être assistés. Ils se sentent inutiles car seul le travail autorise selon eux l'intégration dans la société. Pour d'autres, le RMI n'est pas une honte et leur a permis soit d'être dépanné à un moment difficile de leur vie, soit de survivre plus durablement lorsque leurs chances de retrouver rapidement du travail étaient faibles. Pour d'autres enfin, en situation de désocialisation aggravée, le RMI a eu un effet très positif y compris sur leurs sociabilités familiales. « *On peut dire que le RMI a été pour eux un facteur de resocialisation* » (PAUGAM, 1995, p.271). La grande différence entre la métropole et les DOM c'est que la proportion des rmistes est nettement plus élevée dans les DOM. Au premier semestre 2004, le RMI était ainsi versé à 3,4% de la population métropolitaine et à 20,6% de la population domienne. A la Réunion, c'est même un quart de la population totale qui perçoit le RMI. Relativement marginal en métropole, le RMI fait au contraire vivre directement 1/5^{ème} de la population dans les DOM²⁹⁶.

Les prestations sociales font donc vivre la grande majorité des familles dans les quartiers informels des DOM, mais l'impact sur leur intégration sociale est contradictoire. Ces aides permettent aux habitants de s'intégrer dans le sens où ceux-ci peuvent vivre et consommer, mais d'un autre côté elles les différencie du reste de la population et peuvent provoquer des réactions virulentes sur l'assistanat.

2.2.2.3. Un travail informel très développé :

Enfin, la troisième source de revenus pour les habitants des quartiers est apportée par le travail au noir, les « jobs »²⁹⁷. Les « jobeurs » peuvent par ailleurs percevoir un salaire ou des prestations familiales, le travail au noir n'est absolument pas exclusif du reste... Christophe J. estime qu'en Martinique, « *les gens ne vivent pas du RMI. Ils jobent.* »²⁹⁸.

L'essentiel des emplois informels dans les DOM se concentrent dans le BTP, l'artisanat, le commerce ambulant, les services ou encore dans le transport. Dans le cas des quartiers informels, ces emplois peuvent être exercés au sein même du quartier, comme dans les

²⁹⁵ rencontre 23B.

²⁹⁶ Prestations légales, aides au logement, revenu minimum d'insertion au 30 juin 2004, Caisse d'Allocations Familiales.

²⁹⁷ Dans les DOM, travailler au noir se dit aussi « jober », faire des jobs. On parle aussi de « Koudmen » (coup de main), pour désigner les travaux d'entraide entre voisins ou entre amis, par exemple lors de la construction d'une maison.

nombreuses petites épiceries qui ne sont pas toutes déclarées ou encore dans les ateliers des mécaniciens. La construction des maisons du quartier appelle également le travail au noir puisque les habitants n'ont aucun titre de propriété. Comme le constate Christophe J. « *Il y a beaucoup de maçons, de plombiers, de ferronniers ici, alors il y a toujours quelque chose à faire, il y a toujours des maisons à construire !* »²⁹⁹. Les habitants peuvent aussi exercer une activité informelle hors de leur quartier : beaucoup de chômeurs sont ainsi jardiniers ou femmes de ménage au noir. D'autres augmentent leurs revenus en sous-louant des appartements ou des maisons de façon illégale. Au Mont Baduel par exemple, la sœur de Steven O. a dû payer des pots de vin à un agent d'EDF pour que celui-ci installe deux compteurs électriques supplémentaires dans sa maison, ce qui laisse penser que cette maison comporte deux appartements indépendants dédiés à la location illégale. Olivier A. donne l'exemple d'un homme qui habite au Mont Baduel et qui aurait construit 10 chambres dans sa maison pour les sous-louer. Il estime que ces sous-locations sont abusives, car la loi est bafouée et que les loueurs ne peuvent légitimer leur propre squat qu'en restant dans des logiques de survie : « *Or vous êtes sensés être un malheureux, avoir juste une maisonnette pour vous et votre famille !* », dit-il. Il condamne ceux qui s'enrichissent grâce au logement illégal, même s'ils ne sont pas des marchands de sommeil³⁰⁰. Dans la Cité d'Eau Lisette, nous avons également vu que les sous-locations de petites cabanes très précaire dans les fonds de cour était extrêmement répandue.

A l'exception de certaines sous-locations illicites, le travail informel n'est pas mal considéré dans les DOM, contrairement aux prestations sociales. Il est vu comme très usuel et offrant des opportunités d'intégration ou de mieux être social. Une conseillère technique à la direction de la santé et du développement social (DSDS) de la Guyane, qui travaille notamment sur l'insertion par l'économie, estime par exemple qu'en Guyane, tout le monde « jobe » plus ou moins. « *Vous avez des fonctionnaires, des femmes qui vont faire des représentations pour des parfums ou des choses comme ça, qui gagnent bien leur vie* » donne-t-elle en exemple. Selon elle, le travail informel n'est pas seulement dicté par la nécessité de survivre mais aussi par l'envie de mieux vivre pour consommer davantage : « *en fait, le coût de la vie est très élevé, et les gens vous savez, il y a une très grosse consommation et ils en veulent toujours plus. Ça permet d'acheter une superbe voiture, ça permet de partir en*

²⁹⁸ Entretien 26B.

²⁹⁹ Entretien 26B.

³⁰⁰ Entretien 33B.

voyage, ça permet de faire plein de choses. »³⁰¹. Christophe J. fait aussi la différence entre deux qui vivent à plein temps de leur emploi informel et ceux qui ne le font qu'occasionnellement : « *Question : ce n'est pas un métier à temps plein pour les gens ? Pour certains si, mais d'autres le font juste le WE, pour arrondir les fins de mois, ou même juste pour payer une soirée !* ». On retrouve la double fonction de la survie et de l'amélioration du quotidien, toutes deux porteuses d'intégration sociale.

Enfin, l'économie informelle, c'est aussi celle des trafics illicites : drogue, armes, essence ; et celle de la prostitution. Ces trafics soient constamment évoqués dans les discours des pouvoirs publics mais bien sûr peu décelables au sein des quartiers. Christophe J. et Madame Gilda estiment que les jeunes enfants de Volga sont embrigadés par des dealers plus âgés qui les font rêver avec leurs grosses voitures et leurs téléphones portable. Plutôt que de se contenter du RMI, certains préfèrent donc suivre la voie de ces dealers pour gagner leur vie³⁰². Les trafics sont généralement dénigrés par la population des quartiers informels car ils sont responsables d'une grande part de la violence qu'ils côtoient, mais également de la persistance de la mauvaise réputation de leur quartier aux yeux du reste de la ville. Ceux qui ne trafiquent pas essaient au contraire, le plus souvent, de mener des actions de revalorisation de leur quartier donc la présence de trafiquants de drogue ou d'armes va totalement à l'encontre de leurs démarches et accentue la marginalisation des quartiers.

Conclusion 2.2.2 :

Les habitants des quartiers insalubres et illégaux sont pour la très grande majorité dans des situations très précaires vis-à-vis de l'emploi. La faible proportion qui vit d'un métier salarié appartient souvent aux CSP peu valorisées. Tous les autres sont exclus du marché de l'emploi formel. Ces constats impliquent d'abord que l'accession à un logement légal serait pour beaucoup aussi peu possible aujourd'hui qu'à la date où ils sont implantés dans leur quartier informel. Ils impliquent ensuite que, dans une société où l'intégration sociale est essentiellement fondée sur l'exercice d'un emploi stable, les quartiers informels sont déconsidérés par le reste de la ville.

³⁰¹ Entretien 9A.

³⁰² Rencontre 20B.

2.2.3. Quelles sont les relations sociales entre les habitants ?

Dans les entretiens réalisés avec les acteurs institutionnels comme avec les habitants, nous avons observé une grande contradiction qui veut que les quartiers informels sont évoqués à la fois comme des lieux régis par une grande solidarité et à la fois comme des espaces désorganisés et répulsifs dont même les habitants ont honte. Si les quartiers sont en effet marqués par la désorganisation sociale, leur intégration au sein de la ville en serait entravée. Si au contraire des relations sociales stables et puissantes existent, le quartier aura plutôt tendance à affirmer son identité et à résister face à la marginalisation ou aux actions urbaines qui viseraient à l'éradiquer. Entre anémie sociale et solidarité, qu'en est-il vraiment ?

2.2.3.1. Les lieux de rencontres:

Tout d'abord, les quartiers présentent de nombreux lieux de rencontre, même pour les plus précaires comme le bidonville d'Eau Lisette. Ces lieux de rencontres peuvent être des places ou des locaux spécialement conçus à cet effet. Par exemple, un espace couvert d'un toit en tôle et meublé d'une table en bois, d'un banc et d'un tableau d'affichage tient lieu de local de réunion pour les habitants de la partie est du Mont Baduel. Ils s'y réunissent pour parler de l'évolution de leur quartier. A la BP 134, un local fermé permet d'accueillir les réunions publiques mais aussi les fêtes de quartier, les baptêmes ou les mariages. A Volga Plage, le relais de quartier accueille les enfants et les jeunes autour d'activités scolaires, culturelles et récréatives. Au-delà des locaux associatifs, les terrains de sport et les bars sont également des lieux de rencontres aménagés dans ce but. A Volga Plage, le bar du Routoutou est composé d'une petite salle où des soirées sont souvent organisées et qui est ouverte sur l'extérieur. Sur le trottoir une petite terrasse peut également accueillir les clients. Ainsi, une personne qui passe simplement dans la rue peut saluer les clients, qu'ils soient attablés à l'intérieur ou à l'extérieur. Ce bar sert de point de ralliement à ses habitués. Lors de mes entretiens dans le quartier de Volga Plage, mes interlocuteurs m'ont souvent amenée dans ce bar pour boire un verre mais aussi pour y trouver des personnes dont ils pensaient qu'il serait intéressant que je les rencontre également.

Cependant, les habitants peuvent aussi se rencontrer dans des espaces non aménagés dans cet

objectif mais appropriés comme des lieux de rencontre : autour d'un arbre ou dans l'élargissement d'une rue le plus souvent. Dans les quartiers anciens en France métropolitaine, Colette PETONNET montre également que les lieux de rencontres ne se cantonnent pas aux places publiques, aux cafés, aux marchés... Les lieux de rencontre privilégiés sont ceux qui préservent l'intimité (donc pas chez soi par exemple) et ne créent aucun engagement, comme les coins de trottoirs, les angles morts, les cours, les porches, les perrons... Ces lieux non spécialement aménagés favorisent la rencontre en tant qu'ils sont « *des lieux dépourvus d'obligation* » et qui favorisent la spontanéité. C'est pourquoi Colette PETONNET considère que *"tout ce qui, dans la ville, se dessine en creux est un espace de rencontre."* (PETONNET, 1982, p.29). Dans le quartier de Basse-Terre, à La Réunion, les vieux se réunissent ainsi souvent autour d'un manguier, pour discuter ou jouer aux cartes. Dans le bidonville d'Eau Lisette, ce sont les élargissements des chemins piétonniers ou les pas de porte qui rassemblent les gens. Des chaises sont souvent disposées devant les maisons. Lors de mes entretiens, mes interlocuteurs m'ont souvent proposée une chaise dehors plutôt que de me faire entrer dans leur case. Des lieux ayant d'autres fonctions peuvent aussi constituer des lieux de rencontres privilégiés, comme les bornes fontaines ou les berges de la rivière à Trénelle. Comme le raconte Iphigénie S., le chemin longeant la rivière « *s'appelle la rue des Lavandières parce que c'est là qu'on venait laver le linge avant, là que les gens se rencontraient, il y a une histoire.* »³⁰³. Devenue un des lieux cultes du quartier, cet endroit devrait faire l'objet d'expositions dans les écoles du quartier pour entretenir la mémoire. A Trénelle, les lieux où les enfants vidaient les seaux contenant les besoins de la famille sont aussi devenus des lieux de rencontre, même si ces rencontres entre jeunes tournaient parfois au combat. « *Il y avait des vidoirs, où on allait emmener nos besoins. Et c'était bizarre parce que dans cette rue il y avait trois clans qui se retrouvaient là le soir, au vidoir. Alors il y avait une place devant le vidoir où les gens se retrouvaient. Moi j'étais chez les jeunes du vidoir du centre, il y avait aussi les jeunes du vidoir du bout, si bien que chacun venait avec son pot de chambre mais il y avait des populations différentes. Trénelle avait trois populations : la population du canal, la population de Citron, et celle de Grosse Roche. On se jetait des cailloux etc. maintenant ça a disparu plus ou moins mais il reste cette distinction Trénelle-Citron* » se souvient Iphigénie S.³⁰⁴. Ces lieux, plus que des lieux de rencontres, étaient ainsi devenus des emblèmes de l'identité des sous-quartiers. Les bornes fontaines de Volga Plage

³⁰³ entretien 9B

³⁰⁴ idem.

ont aussi joué un rôle important : « *c'était des lieux de jeux, de rencontres, et aussi de combats, parce que si quelqu'un essayait de voler son tour...* » raconte Christophe J. Comme l'a montré Albert FLAGIE dans sa thèse d'anthropologie sur le quartier de Boissard en Guadeloupe, les bornes fontaines ont une « *fonction agorative* ». Elles jouent le rôle d'une place publique : espace de jeux, de flirts, ou de disputes, pour tous, sauf pour les hommes qui s'y rendent beaucoup plus rarement que les femmes, les enfants et les adolescents (FLAGIE, 1982, p.242). Les lieux de rencontre sont aussi des lieux de contrôle social spontané, notamment les bornes fontaines et les « lolos ». Albert FLAGIE a notamment montré que les « lolos » de Boissard assuraient un « *véritable contrôle normatif du quartier* » : à la fois lieux des rumeurs, de l'accueil des nouveaux arrivants du quartier (qui y avaient leurs boîtes postales), des loisirs, ou des discussions politique (FLAGIE, 1982).

La diversité et le grand nombre des lieux de rencontres, formels ou informels, est spécifique aux quartiers d'habitat insalubre et illégal ou au moins ressenti comme tel par les habitants qui y voient un avantage de leur quartier par rapport à un quartier « normal ». Quand je demande à Christophe J., enfant de Volga qui habite dans un autre quartier résidentiel de Fort-de-France, si il souhaite revenir dans son quartier, il me répond : « *J'ai envie d'avoir un toit à Volga-Plage, oui. Chez moi à Montgérald, on vit dans la maison, mais à Volga, on vit dans les rues.* »³⁰⁵. Il connaît tout le monde à Volga plage, ce qui n'est pas le cas dans son quartier de résidence... Pour Michel J., ancien habitant du bidonville d'Eau Lisette maintenant locataire d'un studio HLM, on retrouve la même nostalgie des espaces extérieurs favorisant les rencontres, même si il ne semble pas avoir perdu de véritables amis en quittant son bidonville. « *Et ici, vous connaissez les voisins ? - Non. (il montre la porte) - Tout le monde vit chez soi ? - Toute la journée, la porte fermée. Bon, on vit bien, quand je descends l'escalier si je croise une voisine qui monte je lui dis bonjour, mais c'est tout.* »³⁰⁶.

2.2.3.2. La solidarité :

Les lieux de rencontres mais aussi les sphères domestique sont des lieux de solidarité au sein des quartiers. Cette solidarité peut prendre plusieurs formes : solidarité familiale, amicale, ou intergénérationnelle. Au niveau familial, les quartiers regroupent souvent plusieurs membres d'une même famille : les parents et les enfants, même lorsque les enfants sont adultes, mais

³⁰⁵ entretien 26B.

aussi les frères et sœurs ou les cousins. Le premier acte de solidarité est d'héberger un proche parent qui ne trouve pas de logement. C'est par exemple la mère de Paul A. qui l'a accueilli avec sa femme et ses enfants lorsque sa maison au Mont Baduel a été démolie par les forces de l'ordre. Le vieux Michel J. héberge aussi sa petite fille bien qu'il habite un très petit studio HLM. Il est conscient des problèmes d'intimité que leur cohabitation entraîne mais il n'abandonnerait pas sa petite fille : « *Je sais bien ça, que c'est dur de trouver un logement. Mais elle ne sera pas dans la rue, parce que moi même je ne lui dirai pas de partir.* »³⁰⁷. A la Rivière des Galets, pour les familles originaires de la Réunion, plus de 70% des habitants s'inscrivent dans les 56 groupements familiaux recensés. Le sociologue Attila CHEYSSIAL constate que « *la proximité résidentielle des foyers favorise le maintien des liens familiaux et l'entraide. On se rend service au quotidien pour les déplacements en voiture, l'accès au téléphone, la garde des enfants..* »³⁰⁸. Les maisons des quartiers spontanés sont d'ailleurs aménagées pour permettre les grands rassemblements familiaux : grande terrasse, espaces extérieurs couverts, rez-de-chaussée.... Ce qui implique que les personnes âgées par exemple refusent de se séparer de leur maison pour emménager dans un logement social classique, qui ne leur permettrait plus d'accueillir leurs enfants. L'anthropologue Michel WATIN estime même que la persistance d'espaces plus ou moins publics pour réunir les familles est essentiel à la paix sociale à La Réunion. Pourquoi une société où le taux de chômage est de presque 40% n'est-elle pas plus violente ? Pour lui, c'est parce que les familles élargies se réunissent régulièrement. Au sein de ces grandes familles se côtoient en effet des individus très différents, ce qui favorise le dialogue et l'entraide entre des catégories sociales a priori faites pour s'ignorer ou pour se combattre³⁰⁹. Toutefois, la cellule familiale n'est pas automatiquement solidaire. Dans les DOM, les violences familiales sont très fréquentes. Sur la Rivière des galets, 8 des 56 groupements familiaux, donc 14%, sont touchés par une mauvaise ambiance qui peut aller jusqu'à la violence physique et entraîner des besoins de relogement d'urgence. Par exemple, un couple ayant trois enfants héberge le frère du mari, pour ne pas le laisser à la rue. Mais le frère est alcoolique et sa présence a fragilisé l'entente de la famille d'accueil³¹⁰.

³⁰⁶ entretien 32B.

³⁰⁷ entretien 32B.

³⁰⁸ *Etude pré-opérationnelle de la RHI Rivière des Galets*, RéA-R, SEDRE, décembre 2002.

³⁰⁹ entretien 36A.

³¹⁰ *Etude pré-opérationnelle de la RHI Rivière des Galets*, RéA-R, SEDRE, décembre 2002

Le deuxième type de solidarité est plutôt amical. Cela n'implique pas automatiquement des relations d'amitié très poussées mais peut se résumer au coup de main donné au voisin ou à une connaissance dans le quartier. Paul A. raconte par exemple que ses voisins du Mont Baduel l'ont aidé lorsque sa maison a été démolie : *« vous savez, ici, tout le monde connaît tout le monde. La solidarité joue, grâce à Dieu. Chaque voisin m'a donné un petit coup de main, à tous les trois d'ailleurs puisqu'on était trois familles avec une maison démolie. Chacun a essayé de mettre ce qu'il pouvait chez lui. Alors j'ai des choses chez un voisin ici, d'autre choses ici, d'autres choses chez ma mère... »*. Même pour effectuer des travaux anodins dans le quartier, les gens s'entraident : Un peu plus tard dans l'entretien, il m'assure que les habitants de son quartier seraient prêts à se cotiser pour payer les travaux si leur quartier était aménagé par les pouvoirs publics. Dans tous les cas de force majeure, les gens se mobilisent di-il. *« Vous savez nous, dans ce quartier surtout, c'est quand il y a le feu qu'on va sortir tout le monde. Et là actuellement, vous prenez une cloche et vous sonnez, vous n'allez voir personne, mais si vous entendez quelqu'un crier, là vous allez voir tout le monde apparaître. »*³¹¹. C'est aussi le discours que tient Pedro Q. sur la BP 134 : il raconte que l'association des habitants n'arrive pas toujours à fédérer tout le monde mais que lorsque le quartier est en danger, chacun est prêt à faire des sacrifices. Lui aussi a été beaucoup aidé lorsque sa maison a brûlé. Ses amis du quartier lui ont offert des matériaux et surtout leurs mains pour l'aider à reconstruire. Comme l'exprime Watson C., *« le fait d'avoir galéré ensemble, ça a créé des liens. »*³¹².

Le dernier type de solidarité est ce que nous appellerons « intergénérationnel », les adultes ou les anciens aidant les plus jeunes à s'en sortir et réciproquement. A Trénelle, Mariette B. se souvient : *« ce qui était extraordinaire à cette époque, c'est qu'il y avait une vraie solidarité. Les jeunes aidaient les adultes, pour les taches administratives etc. ou les aînés aidaient les enfants plus jeunes. Par exemple, mes parents ne pouvaient pas m'aider pour l'école parce qu'il n'avaient pas fait d'études, mais je me souviens que mes voisins m'aidaient à faire mes devoirs. »*³¹³. A Volga Plage, les adultes aident également les enfants à faire leurs devoirs, notamment à l'association Dyenm où sont dispensés des heures de soutien scolaire mais aussi de vocabulaire ou d'éveil à la langue française (en lieu et place du créole). Dans le bidonville d'Eau Lisette, Marie-Lucette B. est une personne âgée qui ne sait ni lire ni écrire. En 1994,

³¹¹ Entretien 37B.

³¹² entretien 36B.

³¹³ entretien 22B.

lorsqu'un recensement des populations relogeables avait été effectué dans l'optique d'une éradication du bidonville, c'est le jeune David A. qui avait rempli tous les papiers pour elle. David A. avait 13 ans à l'époque. Il habite la Cité d'Eau Lisette mais connaît tout le monde dans le bidonville. C'est la raison pour laquelle il a été choisi par la SIGUY, l'opérateur de la RHI débutée en 2003, pour assurer le bon déroulement de l'opération et des relogements sur le bidonville comme sur la Cité. Comme dit Marie-Lucette, « *je le connais depuis qu'il est un bébé. Il est très gentil* »³¹⁴. Les adultes tentent aussi de lutter contre la délinquance au sein des quartiers. Ils recherchent des activités pour les jeunes, qui soient valorisantes et qui les « détournent » de la violence. Gilles V., secrétaire de l'association Kayenn Doubout, compte par exemple réaliser une exposition sur Cayenne, son quartier, avec les jeunes délinquants sur le thème « Cayenne d'hier, d'aujourd'hui et de demain ». Il souhaite également faire avec eux un site internet sur Cayenne³¹⁵. Les vieux quant à eux assument souvent un rôle de contrôle social sur les jeunes générations, ce sont les yeux qui voient ce que font les enfants et peuvent le raconter aux parents.

Ces différents types de solidarité créent une vie de quartier chaleureuse, un esprit de groupe qui parvient à surmonter, le plus souvent, des différences sociales ou ethniques. César T., le président de l'association Dynm à Volga Plage, fait d'ailleurs de la solidarité le point fort de son quartier : « *quels sont selon toi les avantages et les inconvénients de Volga ? - Le premier avantage c'est la convivialité, et la solidarité inter générations. Les gens vivent côte à côte, les logements sont très proches les uns des autres, il pourrait y avoir des conflits de voisinage alors que de façon générale les relations de voisinage sont très bonnes. Et puis il fait bon vivre, à Volga. Il y a beaucoup de bons vivants, qui font la base d'un mode de vie particulier. Je dirais aussi que la population est très jeune, donc il y a beaucoup d'espoirs. On peut faire beaucoup de choses pour notre quartier.* »³¹⁶. Pour certains, la solidarité est aussi un moyen de montrer une image valorisée aux institutions, afin qu'elles ne mettent pas en péril la survie du quartier. « *Quand on veut nettoyer par exemple, il y en a un qui prend sa débroussailleuse, et tout de suite les autres arrivent, c'est spontané. L'un vient avec sa pelle, d'autre avec du sable, et puis on nettoie comme ça. Sans rendez-vous, sans rien. Et c'est là-dessus que nous comptons pour arriver à nous faire pardonner de nous être installés comme ça.* »³¹⁷, dit Paul

³¹⁴ Rencontre 31B.

³¹⁵ entretien 16B.

³¹⁶ entretien 27B.

³¹⁷ Entretien 37B.

A. La solidarité représente donc à la fois un des fondements de l'identité des quartiers et une valeur que les habitants tiennent à exporter hors des frontières de leur quartier dans un objectif d'intégration urbaine.

2.2.3.3. Les problèmes de voisinage et la violence dans les quartiers:

Les quartiers vivent des moments de solidarité mais il convient de ne pas avoir une image trop angélique. Au fil des entretiens, nous percevons par exemple que les habitants essaient d'abord de montrer une image valorisée de leur quartier mais que peu à peu, ils se livrent également sur les problèmes de violence ou de mésentente. Il peut s'agir de problèmes entre voisins, de la violence pratiquée par les jeunes ou encore de problèmes relationnels avec les populations immigrées.

S'agissant des problèmes de voisinage, beaucoup des acteurs représentant les pouvoirs publics estiment que la densité des constructions dans les quartiers spontanés entraîne automatiquement des problèmes de voisinage et de la délinquance. *« Il y a quand même une sur densification qui est terrible, qui entraîne toutes sortes de débordements sociaux »*³¹⁸, dira par exemple le directeur de l'agence d'urbanisme de la Martinique. Pour Mariette B. qui habite Trénelle, on ne peut pas être aussi catégorique. *« est-ce que cette densité vous pose des problèmes dans la vie quotidienne ?- en fait non, sauf si les personnes ne s'entendent pas. Dans mon voisinage par exemple, ça se passe très bien, Non, la proximité ça pose problème si les gens ne s'entendent pas. »*³¹⁹. Par contre, la jeune Emmanuelle T., locataire à Volga Plage, raconte que des bagarres éclataient souvent autour de l'appropriation de la terre ou pour protéger ses matériaux : le groupe de maisons en face de chez elle s'appelle « cité coutelas » à cause des bagarres entre les gens, qui défendaient leur lopin de terre au couteau. *« Les gens se battaient pour leur terrain, dit-elle, pour leur palette de roches etc. »*³²⁰. Aujourd'hui, il y a toujours beaucoup de bagarres à Volga semble-t-il. C'est un aspect qui ne m'avait pas été dévoilé en 2002 lors de mes premières enquêtes de terrain, mais dès la première matinée de mes secondes enquêtes en 2004, la discussion s'est très vite engagée sur la violence et sur la mort. *« Il y a souvent des morts à Volga. »*, dit Christophe J. Il enchaîne

³¹⁸ Entretien 16A.

³¹⁹ Entretien 22B.

³²⁰ entretien 28B.

sur une remarque étrange à propos de son travail en tant qu'animateur de quartier : il aime bien aller rendre visite aux gens le lundi, car le WE est souvent riche en événements. « *Que s'est-il passé samedi soir, qui est mort ce WE ?* » me dit-il en exemple, d'un ton si naturel que je ne sais pas vraiment comment le prendre³²¹.

Au-delà des problèmes entre voisins, la délinquance de certains jeunes est souvent dénoncée par les habitants même des quartiers. Quand on lui demande ce qu'elle pense de l'ambiance à Trénelle, une dame du club du troisième âge répond : « *je pense que certains parents ne s'occupent pas assez de leurs enfants ! Il y a trop de voyous !* »³²². De même, Madame Gilda, la vieille épicière de Volga Plage, estime que les jeunes créent des problèmes dans le quartier : « *alors la vie dans le quartier a changé ? - ah oui, beaucoup, beaucoup ! - mais pourquoi à votre avis ? - ah ben... les jeunes, les jeunes qui sont arrivés. Les jeunes c'est plus comme avant, avant vous partez, vous laissez la maison ouverte, personne n'entraîne, y avait pas de voleurs, on ne prenait rien chez toi. - mais là même si tout le monde vous connaît, il y a des voleurs ? - même quand on me connaît, on prend !* »³²³. Dans le bidonville d'Eau Lisette, ce ne sont pas seulement les vols mais surtout les règlements de compte dus au trafic de drogue qui provoquent la violence. Lors de nos visites dans le bidonville avec David A., le médiateur embauché par la SIGUY dans le cadre de la RHI, nous avons par exemple été témoins de la préparation d'une bagarre à coups de pierre ainsi que de la dispute entre une très jeune femme qui menaçait un homme d'un couteau pour récupérer l'argent de la vente de sa drogue. Quelques jours plus tard, David A. racontait le « petit souci » du week-end passé. « *Je crois que le week-end dernier il y a eu encore un petit souci ?* », demande le directeur des programmes de la SIGUY. « *David A. : oui. - Ah bon, comment ça ? David A. : ils ont pété un gars, et samedi la police a pris deux gars qui voulaient braquer le chinois* ». Le directeur des programmes précise : « *en fait dans ton vocabulaire, quand tu dis « ils ont pété un gars », ça veut dire qu'il y a un gars qui a été descendu quoi ?* ». David A. marmonne un oui. Il ne souhaite visiblement pas s'attarder sur cette affaire³²⁴... A l'occasion d'un reportage de RFO en novembre 2001 sur la vie quotidienne dans le bidonville, une femme brésilienne racontait : « *Desfois, il y a des coups de fusils dehors et c'est comme la pluie qui tombe sur la maison, sauf que c'est des plombs. Nous on doit rester enfermés dans la maison, on peut rien*

³²¹ Rencontre 20B.

³²² rencontre 24B.

³²³ Entretien 7B.

³²⁴ Entretien 49A.

faire ». Plus loin, elle ajoute : « *Les gens entendent tout et voient tout, mais on ne peut rien faire* »³²⁵. Le bidonville d'Eau Lisette est l'un des quartiers les plus violents parmi les quartiers insalubres et illégaux des DOM.

Au-delà des jeunes, une seconde catégorie de population est souvent jugée en partie responsable de certains problèmes sociaux dans le quartier : les immigrés. Les discours des habitants sont plus ou moins tolérants. Une dame du club du troisième âge de Trénelles va se montrer peu tolérante en disant par exemple : « *avant ce n'était que des familles ici, tout le monde se connaissait, on pouvait demander ce qu'on voulait aux autres personnes, et on pouvait vivre librement. Mais aujourd'hui on a trop de mélanges.* ». D'autres femmes reprennent avec véhémence : « *il y a des haïtiens, des sainte-luciens... ce n'est plus pareil!* ». Là, le seul homme du groupe intervient, également avec véhémence : « *Qu'est-ce que vous racontez ? elle vous demande de parler de l'histoire du quartier, et vous vous dites n'importe quoi !* »³²⁶. Rappelons que la Martinique est par ailleurs le DOM le moins concerné par l'immigration. En Guyane, où le quartier du Mont Baduel compte comme nous l'avons vu 60% d'immigrés, essentiellement d'origine haïtienne, Steven O. estime qu'on ne doit pas faire l'amalgame entre les immigrés qui sont ses voisins et ceux qui habitent plus à l'est dans son quartier (comme Watson C. et Michel C., dont nous avons pourtant vu qu'ils faisaient tout pour s'intégrer). Il considère qu'avec les immigrés qu'il connaît, il n'a pas de problème de voisinage parce que ce sont des gens « sérieux » : « *ici nous avons des haïtiens, en majorité (...). Mais ceux qui sont ici, bon c'est peut-être aussi valable pour les autres puisque... ce sont des gens sérieux, ce sont des travailleurs, et ce sont des gens en situation légale* »³²⁷. D'autres enfin tiennent à se démarquer des discours qui leur sont souvent tenus sur les problèmes dus à la coexistence des immigrés. Ainsi, Michel J. dira de la coexistence d'individus de plusieurs nationalités au sein du bidonville d'Eau Lisette : « *il y a des gens qui sont différents, mais on ne peut pas vraiment séparer ces différences* »³²⁸. *Il y a aussi des rastas. Tout le monde vit ensemble. Bon, pour des disputes*³²⁹, *il y a des disputes. Mais bon... et moi on ne me fait rien. Alors les georgetowniens, ils vivent ensemble avec moi. Moi je parle avec eux, tout le monde vit ensemble.* »³³⁰. Sans occulter la violence qui peut se déclencher,

³²⁵ *La loi du ghetto*, reportage télévisé PAGRA, RFO, novembre 2001.

³²⁶ Rencontre 24B.

³²⁷ Entretien 2B.

³²⁸ Il y a des différences mais on ne peut pas vraiment savoir qui est d'où.

³²⁹ Des « désordres » dit-il.

³³⁰ Entretien 32B.

Michel tient donc plutôt à présenter son bidonville comme un lieu de tolérance. Pourtant, Eau Lisette est un des bidonvilles les plus réputés en termes de violences de quartier...

Les relations entre les habitants des quartiers spontanés sont donc parfois empreintes de violence, que les autres habitants imputent principalement aux jeunes et aux immigrés. Les principaux problèmes rencontrés dans les quartiers sont les trafics d'arme et de drogue et la prostitution. La violence peut aller parfois jusqu'au crime.

2.2.3.4. La montée de l'individualisme :

Le dernier trait marquant de la vie sociale interne des quartier, c'est la montée de l'individualisme. Certaines actions collectives peuvent être fortement remises en cause, ce qui a été le cas de l'association que dirigeait Pedro Q. à la BP 134. Au départ, tout le monde cotisait et tout se passait bien. Mais peu à peu, il raconte que les gens sont devenus méfiants, et l'ont soupçonné de détourner cet argent. *« il y a des gens qui sont bien, mais il y a des gens qui sont méchants. (...) On m'a dit : ouais, tu es un voleur, tu prends tout l'argent des gens. Je leur ai dit non, ce n'est pas comme ça ! je leur ai montré tout ce qu'on avait acheté, les gens qui étaient à la caisse et tout, mais il y a des gens qui ne comprennent pas. On m'a dit que j'avais acheté mes voitures avec ces argent, mon commerce et tout. Alors moi j'ai laissé tomber »*, dit Pedro. Son fils précise que les gens sont revenus sur leurs positions mais que cette histoire a beaucoup blessé son père : *« on a fait une réunion, et le trésorier de l'association a sorti toutes les factures (...) et puis en fin de compte, les gens se sont rendus compte que ben les poteaux tout ça, ça coûte cher. Et le lendemain, il y a des personnes qui sont venues demander pardon, qui pleuraient, qui ne savaient pas ce qu'ils disaient. Mais après ça, mon père était vexé, il a dit qu'il lavait ses mains, et qu'il ne voulait plus s'en occuper. Il a abandonné »*³³¹. Dans le quartier de Cayenne, Gilles V. regrette également que certains habitants se soient désengagés de l'association. Mais pour lui, ce n'est pas tellement parce que le sens de l'action collective s'est perdu, c'est surtout parce que les gens ont été très déçus de voir que les efforts de l'association n'étaient pas pris en compte par les pouvoirs publics. *« Beaucoup d'habitants ont démissionné de l'association car ils sont trop désabusés »*, dit-il. *« La mobilisation des habitants par l'association est parfois difficile à cause de cette méfiance sur l'avenir du quartier. »*. Toujours est-il qu'aujourd'hui,

l'association est moins fédératrice... Pour Christophe J. à Volga Plage, l'attitude des habitants en période d'élection est aussi un signe de l'affaiblissement de l'action collective : « *Il n'y a pas de culture politique, parce qu'il n'y a pas de conscience collective. Les gens veulent juste des faveurs à titre personnel. Par exemple, ils votent pour quelqu'un en pensant que c'est un passeport pour une formation ou pour un emploi.* » dit-il³³². Christophe J. Semble très déçu par la montée de l'individualisme dans son quartier. Il estime par exemple que l'arrivée de la télévision a tué la convivialité. Quand je lui demande ce qu'il voudrait changer à Volga, il répond « *la mentalité des gens* », qui vivent dans la société de consommation et sont devenus plus égoïstes³³³. César T. regrette aussi que la convivialité se soit un peu perdue à Volga. « *Au-delà de tout ce dont on vient de parler pour améliorer la vie à Volga, est-ce que tu as un rêve particulier pour ton quartier ?- Oui, je rêve d'organiser un immense repas place des Amandiers, un repas convivial qui réunirait tous les habitants de Volga.* » dit-il³³⁴. On retrouve cette nostalgie de la convivialité dans de nombreux autres quartiers spontanés des DOM, comme le quartier de Basse-terre à La Réunion ou le quartier de Trénelle en Martinique. C'est peut-être en Guyane que ce point a été le moins présent dans les discours des habitants où c'est encore l'action collective et la solidarité qui sont les plus évoqués.

Pourquoi cet affaiblissement de la vie collective et cette montée de l'individualisme ? Pour certains auteurs, c'est une caractéristique du passage aux modes de vies urbains (LETCIMY, 1992, AGIER, 1999). Pour d'autres, cela peut être dû aussi à une lassitude ou à un mal-être social des individus. Gilles V. dira ainsi à plusieurs reprises que les gens qui ont quitté son association sont « désabusés ». Pour Serge PAUGAM, « *la recherche du confort, la consommation, l'accumulation des objets ne suffisent pas à donner un sens à la vie, mais peuvent remplir, ce fût-ce que de façon partielle et illusoire, le vide de l'existence.* » (PAUGAM, 1995, p.63). Le repli des individus dans la sphère privée et la société de consommation peut donc être à la fois un signe de l'adoption par les quartiers informels des normes sociales urbaines dominantes et un signe de détresse morale.

Conclusion 2.2.3.

³³¹ entretien 35B.

³³² rencontre 20B.

³³³ rencontre 23B.

³³⁴ Entretien 27B.

Finalement, le fait que les quartiers soient présentés par leurs habitants comme des lieux de solidarité mais qu'ils connaissent parallèlement des moments de violence ou la montée de l'individualisme montre deux choses. D'abord, les habitants luttent contre la marginalisation de leur quartier. Ensuite, ils sont nostalgiques d'un passé qu'ils considèrent comme plus empreint de solidarité et de vie collective mais la montée de l'individualisme est aussi un signe de l'intégration des quartiers dans les modes de vie urbains contemporains qui régissent la ville formelle.

2.2.4. Les relations contradictoires entre les quartiers spontanés et le reste de la ville :

Nous allons à présent quitter la vie intérieure des quartiers pour étudier leurs relations avec le reste de la ville. Ce ne sont pas seulement la distance ou l'enclavement physiques qui sont responsables de la ségrégation urbaine mais aussi les comportements, eux-mêmes liés aux représentations. Michel AGIER considère donc que les villes sont structurées autour d'une carte imaginaire représentant les réputation des quartier : « *Des lieux de honte, de haine, de peur, parsèment les cartographies imaginaires de chaque citoyen* » (AGIER, 1999). Cela n'est pas spécifique aux quartiers insalubres et illégaux dans les DOM, il en va de même pour les quartiers précaires en métropole. « *Parler aujourd'hui de « banlieue à problèmes » ou de « ghetto », c'est évoquer, presque automatiquement, non des « réalités », d'ailleurs largement inconnues de ceux qui en parlent le plus volontiers, mais des fantasmes* » (BOURDIEU, cité dans PAUGAM, 1995). Quelles sont les manifestations de ces frontières imaginaires entre la ville et les quartiers informels des DOM ? Existe-t-il des transgression de ces frontières, des passerelles entre ville formelle et ville informelle ?

2.2.4.1. La mauvaise réputation

Nous ne parlerons pas ici des représentations entretenues par les pouvoirs publics sur les quartiers insalubres et illégaux, mais de l'image globale dont ils font l'objet au sein de la ville. Il s'avère que les quartiers ont tous une réputation effroyable. Celle-ci m'a été perceptible dès que j'ai tenté d'entrer dans ces quartiers. Quand j'ai annoncé aux gens que je côtoyais dans les

administrations ou dans ma vie privée que j'avais des rendez-vous à Volga Plage ou à Eau Lisette, j'ai obtenu des sourires étonnés, des regards sceptiques ou des mises en garde. Une dame du club du troisième âge de Trénelle, qui est partie travailler en métropole, raconte son retour en Martinique : *« quand j'ai voulu revenir à Trénelle, en 96, on me l'a vraiment déconseillé »*. Mariette B. qui assiste à la conversation opine : *« c'est la mauvaise image de Trénelle qui ne s'est jamais enlevée. »*³³⁵. La mauvaise réputation de ces quartiers est ancienne, mais elle est aussi alimentée par des faits actuels qui confortent l'opinion générale. *« C'est une image qui date, dit Mariette B., mais en même temps, c'est un quartier populaire, et nous avons beaucoup de problèmes de drogue avec les jeunes, donc le quartier a encore une mauvaise image aujourd'hui. »*³³⁶. Tout comme les habitants de Volga Plage qui regrettent que les médias ne parlent de leur quartier que dans les cas de vols, de meurtres ou autres agressions, Mariette B. regrette que *« les gens ne retiennent que ça »*.

Dans les discours de certains jeunes, la mauvaise réputation peut être un atout, parce que faire peur c'est aussi se faire respecter. David A., habitant d'Eau Lisette, parle des jeunes de son quartier (lui-même ayant à peine 30 ans...) : *« je pense qu'ils préfèrent que le quartier ait mauvaise réputation, parce qu'on les respecte. Si tu dis que tu viens d'Eau Lisette, alors on te respecte. »*. Il se souvient du moment où il était lui-même adolescent, la réputation des jeunes d'Eau Lisette était déjà la même : *« Nous déjà à notre époque on ne pensait qu'à se bagarrer. Quand ils se passait quelque chose, par exemple quand quelqu'un se faisait voler son engin, alors on venait toujours chercher les gars d'Eau Lisette pour qu'ils aillent se bagarrer »*³³⁷. Mais nous avons plutôt rencontré des habitants qui souffrent de cette réputation dans leur vie quotidienne, comme Emmanuelle T. qui se sent méprisée par les chauffeurs de bus qui desservent Volga : *« qu'est-ce qui ne vous plaît pas, à Volga ? - Je voudrais faire grève contre les chauffeurs de bus. Ils sont méprisants avec les gens de Volga. Eux ils font bien grève, alors moi aussi je voudrais faire grève contre eux. »*³³⁸. Ils souffrent aussi que les services sociaux, la police et les gendarmes désertent leur quartier. *« Les gendarmes n'entraient pas à Volga, parce que le quartier avait très mauvaise réputation »*³³⁹, dit Christophe J. qui regrette que les habitants doivent faire la loi eux-mêmes dans le quartier. Les jeunes en souffrent aussi, dans leurs relations avec les autres. Dans le reportage filmé par

³³⁵ Rencontre 24B.

³³⁶ Entretien 22B.

³³⁷ Entretien 29B.

³³⁸ Entretien 28B.

³³⁹ idem.

RFO sur le bidonville d'Eau Lisette, une collégien a souhaité témoigné en restant anonyme pour ne pas que ses amis du collège sachent qu'il venait du « ghetto ». A Cayenne, tout le monde appelle Eau Lisette « le ghetto ». Gilles V. raconte que quand il était jeune, il a été fortement rejeté par les autres sous prétexte qu'il habitait à Cayenne. Par exemple quand il allait dans des boums, les filles ne voulaient pas danser avec lui. Il voudrait, maintenant qu'il est adulte, que les jeunes du quartier ne souffrent pas de ce rejet comme il en a souffert³⁴⁰. Les enfants de Volga en ont aussi souffert, comme s'en souviennent Christophe J. et Jean-Michel A. : *« c'est le mur qu'ils ont construits quand ils ont fait le lotissement de Val Meunière derrière. C'est vraiment une coupure avec le quartier. »*, me dit Jean-Michel à propos d'un mur élevé le long du quartier. *« Derrière c'étaient les bourgeois, enchaîne Christophe, ils ne voulaient pas se mélanger avec Volga. A l'école, il y avait des gens de Val Meunière et des enfants de Volga, moi j'allais à cette école et j'avais un copain de Val Meunière. Mais un jour son père est allé voir le maître et il a demandé qu'on me retire de la classe parce que j'étais de Volga. »*. Comme il dit, *« les gens ont des a priori. Un jour le maître parlait du jambon, et il m'a demandé si je savais ce que c'était, il croyait que dans mon pain il n'y avait jamais de jambon. C'est le genre d'humiliation qu'on avait à l'école. »*³⁴¹. Christophe et Jean-Michel se souviennent avec beaucoup de précision de ces moments qu'ils ont vécu comme des humiliations.

Les habitants souffrent aussi du fait que cette mauvaise réputation fait peur aux gens du reste de la ville, qui ne veulent pas venir dans leur quartier. Par exemple, Pedro Q. me parle longuement de l'idée que les gens se font des brésiliens en Guyane : *« il y a beaucoup de monde qui viennent pas ici et qui ont peur. Ils disent : ouais, les brésiliens, ils aiment le combat. Ce n'est pas vrai. Ici, c'est pas comme les gens pensent. »*. Plus tard il ajoute : *« ils pensent que les brésiliens ils ont le sang chaud, ils pensent que le sang des brésiliens c'est différent. Mais ils ne viennent même pas discuter. Alors que le Brésil les gens sont gentils. (...) Si vous allez à n'importe quel endroit du Brésil, ils vous aiment, les gens sont gentils »*. Il semble souffrir de ne pas être « aimé » comme les brésiliens aiment les gens. Il critique aussi les médias qui n'aident pas à se défaire de ces représentations : *« A Rio, l'autre jour j'ai vu à la télévision, ils ont montré la plage de Rio, des touristes en train de se baigner à la plage et des jeunes venaient, volaient leurs affaires... mais c'est pas le Brésil ça ! C'est*

³⁴⁰ Entretien 16B.

³⁴¹ Rencontre 6B.

juste des voleurs, des bons à rien, c'est pas le Brésil qui est comme ça. »³⁴². Pour se défaire de cette mauvaise réputation, les habitants vont au contraire chercher à valoriser leur quartier, à le montrer sous une image plus positive au reste de la ville.

2.2.4.2. Les démarches de valorisation du quartier aux yeux de la ville :

De nombreuses démarches sont alors entreprises dans les quartiers pour sortir de cette dévalorisation. Tout d'abord, j'ai été partout accueillie avec beaucoup d'égards et de gentillesse. Les personnes qui m'ont reçues m'ont accordé beaucoup de temps et souvent offert un verre, de la nourriture, ou des cadeaux lors de mon départ. Ensuite, dans leurs discours ils précisent quasiment tous que la mauvaise réputation dont ils souffrent n'est pas méritée, ou du moins exagérée. Ils veulent montrer ou bien que les gens sont « gentils », c'est l'adjectif qui revient le plus, ou bien que s'il y a aussi des gens « méchants » ce n'est pas propre à leur quartier. C'est donc une façon de valoriser leur quartier ou d'en faire au minimum un quartier « comme les autres », un quartier normal.

Pedro Q. répète ainsi plusieurs fois que les brésiliens sont gentils. Il précise que des problèmes de violence existent, mais qu'il ne faut pas généraliser. *« Alors il y a en a, oui, desfois il y a des gens qui se blessent au couteau, mais ce sont des histoires entre eux »,* dit-il par exemple. Ces histoires ne touchent pas les visiteurs étrangers au quartier. *« Ici, moi je laisse tout dehors, ma télévision, tout, et personne ne va me voler. Bon, les gens me connaissent, mais il ne vont pas le voler. C'est pas pour dire qu'il n'y a pas de voleurs ici, il y a des voleurs, il y a des gens qui sont mauvais, mais... moi je peux vous dire : ici, c'est pas dangereux. (...) J'habite ici, je connais, c'est pas dangereux. Jamais vu quelqu'un qui n'habite pas ici, qui entre ici et qui va avoir des problèmes avec des gens d'ici. »*³⁴³. De la même façon, Michel J, un homme âgé d'origine haïtienne qui habitait dans le bidonville d'Eau Lisette, ne nie pas que des violences existaient dans le bidonville mais il tient à préciser que ce n'est pas parce que les gens sont des immigrés, et que ce n'est pas propre à Eau Lisette : *« et à présent, les délinquants, il y en a partout. Partout. (...). C'est pas seulement Eau Lisette »,* dit-il. Il a eu une fois un problème dans le bidonville, sa maison a été cambriolée. Mais il dit qu'il ne peut pas savoir qui est fautif, et il insiste sur le fait qu'il ne

³⁴² Entretien 35B.

³⁴³ entretien 35B.

peut surtout pas savoir quelle est la nationalité du fautif : *« ça peut être n'importe qui, de n'importe où. La délinquance, c'est tout partout. Mais moi je n'ai pas dit : c'est Haïti, ou je n'ai pas dit : c'est Cayenne, je n'ai dit aucun côté. »*³⁴⁴. Un guyanien du bidonville dira *« je suis guyanien, et comme dans toutes les communautés, il y a des bons et des mauvais »*³⁴⁵. Sur Volga Plage, Madame Gilda me dit aussi que les gens sont gentils : *« tous les jeunes sont habitués avec moi, tout le monde me dit : madame Ginette, madame Ginette ! ils sont tous gentils... »*, ou encore : *« et la Volga elle est gentille, elle est douce, elle est caressante »*. Quand elle parle des vols dans le quartier, elle tempère : *« de toutes façons partout y a ça : partout il y a des gens qui sont mauvais, des gens qui tuent, partout ! »*³⁴⁶. A Trénelle, on retrouve aussi cette phrase selon laquelle la délinquance est « partout », pas seulement à Trénelle : *« y a trop de voyous ! »*, dit une dame du Club du troisième âge. *« C'est partout, ce n'est pas ici seulement. »*, ajoute sa voisine. *« Je crois même qu'il y en a moins qu'avant »*, ajoute une troisième³⁴⁷.

Au-delà de ces discours, les habitants mènent aussi des actions concrètes de revalorisation de leur quartier par l'intermédiaire des associations de quartier notamment. Le seul nom de ces associations est révélateur. Nous avons vu que l'association des habitants à Volga s'appelait « Dyenn » : c'est le nom donné en créole aux jeunes coqs de combat. Ce nom a été attribué pour symboliser la lutte des jeunes du quartier pour s'en sortir dans la vie. Dans le quartier de Cayenne en Guadeloupe, l'association s'appelle « Kayenn Doubout » : « Cayenne debout » en créole. Comme l'explique Gilles V. : *« La marginalisation est très forte. C'est aussi le but de l'association, revaloriser le quartier aux yeux de ses propres habitants et aux yeux de l'extérieur. »*. C'est donc cette idée de fierté intérieure et extérieure que le nom de Kayenn Doubout entend reprendre. Au Mont Baduel, l'association des habitants du versant ouest s'appelle « génération guyanaise ». Le président de l'association, Olivier A., explique comment il a choisi ce nom : *« c'était au moment où avec François MITERRAND le président de la République on parlait de génération Mitterrand, alors j'ai dénommé notre association génération guyanaise. C'est pour nos enfants, voilà. »* et plus tard : *« tous ceux qui veulent vivre en Guyane, soyez le bienvenu mais formez une association, c'est pour la génération, ce n'est pas pour moi c'est pour le futur. »*³⁴⁸. L'idée d'une lutte identitaire est encore présente

³⁴⁴ Entretien 32B.

³⁴⁵ *La loi du ghetto*, reportage PAGRA, RFO, novembre 2001.

³⁴⁶ Entretien 7B.

³⁴⁷ rencontre 24B.

³⁴⁸ entretien 33B.

mais cette fois en outre, le nom englobe les guyanais de façon générale, c'est aussi une façon de revendiquer l'appartenance à la société au lieu de l'exclusion. Que font les associations pour revaloriser le quartier ? A Cayenne, l'association a par exemple organisé des fêtes de quartier ou des opérations d'embellissement du site qui ont fait l'objet d'articles dans la presse locale. A Volga, l'association organise par exemple des grandes brocantes qui font venir des gens de l'extérieur dans leur quartier. Mais comme le regrette Christophe : *« quand il y a un événement positif, comme la foire de ce WE qui a attiré même des gens extérieurs au quartier, les médias n'en parlent jamais. Mais quand il y a un événement négatif là oui, tout le monde en parle ! »*³⁴⁹. C'est aussi par l'embellissement du quartier que les habitants tentent de revaloriser leur quartier. Des actions de nettoyage, de jardinage, d'aménagements paysagers ont été menées à Cayenne, à Trénelle, à Volga ou encore à la BP 134. Comme le dit Mariette B. quand je lui demande ce qu'elle voudrait faire pour son quartier : *« Je souhaite qu'il y ait plus de fleurs. Je voudrais que mon quartier soit très fleuri ! (...) Je voudrai créer un quartier touristique, je voudrais que les gens viennent à Trénelle pour se promener. Qu'ils viennent voir Trénelle. »*³⁵⁰.

Par le biais de leurs discours ainsi que d'actions médiatisées ou d'embellissement, les habitants tentent donc d'élaborer peu à peu une meilleure image de leur quartier, auquel ils sont les plus souvent très profondément attachés. Cet attachement ne fait qu'accentuer leur douleur de se voir aussi marginalisés.

2.2.4.3. Les passerelles entre ville formelle et ville informelle :

Au-delà de l'image des quartiers, existe-t-il des échanges entre ces quartiers et le reste de la ville ? Nous avons vu tout d'abord qu'il y avait peu d'échanges économiques : les petites entreprises ont peu de clients hors des quartiers et seuls les habitants qui ont la chance d'avoir un emploi (formel ou informel) participent à la force de travail de la ville. Qu'en est-il des relations sociales ?

Le premier constat est qu'il reste très difficile d'obtenir des contacts au sein des quartiers : parmi les représentants des pouvoirs publics ou les habitants côtoyés dans la ville formelle,

³⁴⁹ entretien 6B.

³⁵⁰ entretien 22B.

quasiment personne ne fut capable de m'indiquer un interlocuteur dans les quartiers informels. Très souvent, ce furent des individus qui présentaient une « double casquette » de la ville formelle et informelle qui m'ont permis d'entrer dans les quartiers. Pour Volga Plage par exemple, c'est un technicien de la DDE qui m'a avoué après 15 jours de recherches qu'un de ses frères habitait ce quartier où lui-même avait vécu (il s'agissait de Eric A. et de son frère Jean-Michel). S'agissant de Trénelle, c'est grâce aux deux conseillères municipales issues du quartier que j'ai pu rencontrer quelques habitants (Iphigénie S. et Mariette B.). En Guyane, c'est David A., à la fois habitant de la Cité Eau Lisette et salarié de la SIGUY qui m'a présentée à quelques habitants du bidonville. Il n'y a qu'en Guadeloupe où j'ai pu entrer dans le quartier de Cayenne parce qu'un représentant d'un opérateur public connaissait personnellement un ami dans le quartier : un chargé d'opération de l'agence des 50 pas géométriques de la Martinique m'a fait rencontrer Gilles V. Pour la Réunion, ce sont des travailleurs sociaux ou des sociologues qui m'ont emmenée dans les quartier où ils connaissent des familles qu'ils avaient enquêtés mais les rencontres avec les habitants ont été rares. Enfin, le plus difficile fut d'entrer dans la partie est du Mont Baduel, sur le terrain de la SCI Tet Ensemb, ce qui est d'autant plus frappant que j'avais déjà rencontré des habitants du versant ouest, au sein de l'association génération guyanaise. Dans ce cas, les deux sous-quartiers sont en effet assez nettement séparés et les gens se connaissent très peu d'un quartier à l'autre. De façon générale, il y a donc très peu de contacts directs entre les habitants de la ville formelle et ceux de la ville informelle. Dans les entretiens avec les habitants, on entend très souvent que les gens du reste de la ville ne viennent jamais dans les quartiers, qu'ils en parlent sans même les connaître. « *Les gens qui disent ça souvent ne connaissent même pas le quartier, ils ne viennent jamais* »³⁵¹, dit Christophe sur Volga ; « *il y a beaucoup de monde qui viennent pas ici* », dit Pedro sur la BP 134....

S'agissant des relations sociales entre les habitants de différents quartiers spontanés, la situation est plus contrastée. D'abord, il y a des gens qui habitaient dans l'un d'eux et déménagent dans un autre. C'est par exemple le cas de Emmanuelle T. qui a habité Volga, puis Trénelle, puis Volga à nouveau. C'est aussi le cas du vieil homme rencontré à Sablance en Guyane, qui venait d'un autre quartier informel appelé Balata. Sans que j'aie pu en avoir la preuve, certains disent également que des habitants d'Eau Lisette sont partis sur le Mont Baduel et réciproquement. Ensuite, les jeunes des différents quartiers ont souvent eu des

³⁵¹ Rencontre 6B.

contacts entre eux, même si le plus souvent il s'agit plutôt de querelles inter quartier. Sur Fort-de-France, Eric A. raconte que des tentatives de réunification des jeunes des quartiers populaires ont déjà été menée : *« nous quand on a créé Dyenn, c'était une association qui regroupait les jeunes de plusieurs quartiers. Parce que quand j'étais jeune, on n'aimait pas les jeunes des autres quartiers : par exemple à Sainte-Thérèse il y avait un cinéma, le dimanche il y avait des films, mais les jeunes de Sainte-Thérèse ne nous laissaient pas rentrer. Et ici à Volga il n'y avait pas toute cette pollution, alors les gens venaient pêcher, attraper les crabes, et nous on ne laissait pas non plus les autres jeunes venir. Alors on a créé Dyenn pour casser ça, pour rassembler les jeunes des quartiers. Mais le siège c'était ici à Volga, et nous les membres fondateurs on est partis à une époque en métropole, et quand on est rentré ça avait changé, c'était une association que des jeunes de Volga »..* Maintenant, les relations entre ces jeunes ne sont plus du tout de la même nature, elles semblent régies par les réseaux de drogue : *« Maintenant avec la cocaïne, le crack, c'est plus pareil. Les jeunes se voient pour ça - Les jeunes ont des relations mais que par les réseaux de drogue ? - Oui. »*³⁵².

Les relations sociales sont donc assez limitées entre les quartiers insalubres et illégaux et les quartiers légaux, sauf dans le cas d'individus qui portent des « doubles casquettes ». Ce sont des individus de la ville informelle qui jouent aussi un rôle au sein de la ville formelle, notamment dans la vie politique et administrative. Nous avons également identifié quelques relations amicales même si elles sont rares. Enfin, il peut par contre exister des relations entre individus de différents quartiers populaires, qu'elles soient conflictuelles ou amicales.

Conclusion 2.2.4 :

Les relations entre la ville « normale » et les quartiers d'habitat insalubre et illégal sont assez contradictoires car d'un côté, la ville normale entretient une très mauvaise image de ces quartiers et de l'autre, ceux-ci font tout pour se revaloriser. Les relations humaines entre ces deux morceaux de ville restent assez rares. Mais elles existent, notamment grâce aux habitants des quartiers informels, qui s'exportent en quelques sortes dans la ville formelle par le biais de leur ascension professionnelle ou politique. Le fait que l'actuel maire de Fort-de-France, Serge Letchimy, soit un enfant de Trénelle par exemple constitue une formidable passerelle entre ville formelle et ville informelle.

³⁵² Rencontre 4B.

Conclusion 2.2 : des « exclus » en demande d'insertion sociale

Les habitants des quartiers insalubres et illégaux cumulent différents facteurs d'exclusion : pauvreté, chômage ou emplois précaires, immigration ... Leur adresse est un facteur d'exclusion supplémentaire car les quartiers insalubres et illégaux sont marginalisés bien qu'« urbains » à plusieurs titres. Malgré ce cumul de handicaps, les habitants organisent et maintiennent une vie sociale interne aux quartiers particulièrement structurée – même si la violence n'est pas absente. Cette structuration de la vie sociale semble répondre non seulement à un besoin de bien-être dans le quartier mais aussi à un besoin de reconnaissance par le reste de la ville. Les « exclus » des quartiers insalubres et illégaux des DOM ne se résolvent pas, dans l'ensemble, à accepter l'image dévalorisée que le reste de la ville leur accorde.

Conclusion du chapitre 2 : une évolution vers « l'urbain » à la fois revendiquée et regrettée

Nous avons étudié la structure interne des quartiers insalubres et illégaux en termes urbanistiques, sociaux et économiques, ainsi que les relations avec le reste de la ville, pour mesurer leur urbanité et leur intégration au reste de la ville. Il en ressort que les quartiers informels présentent intrinsèquement de nombreuses caractéristiques de l'urbain : l'organisation des espaces et les modes de vie sont urbains. Par là même, ils semblent voués à l'intégration dans la ville malgré les barrières mentales très fortes entretenues par les acteurs de la ville formelle. C'est notamment l'avis d'Anne HUBLIN à propos des quartiers spontanés des Antilles : ils « *semblent jouer aujourd'hui, pour la formation de la ville moderne, un rôle analogue à celui que les architectures vernaculaires ont eu dans la construction de la forme urbaine de la ville ancienne* ». (HUBLIN, 1990, p. 45). Au-delà, ils peuvent aussi apparaître comme des morceaux de ville dans le sens d'une partie nécessaire au fonctionnement du tout. C'est cette interaction entre quartiers informels et ville formelle que Serge LETCHIMY a illustrée par le concept de « mangrove urbaine ». Comme la mangrove qui se situe à mi-chemin entre la terre et la mer, les quartiers populaires repoussent et sont vitaux à la fois : « *tout en étant à la fois marginalisés et répulsifs, les quartiers dits*

« insalubres » jouent un rôle vital dans « l'écosystème urbain » de la ville. » (LETCIMY, 1992, p.47). Vitaux parce qu'ils assurent un abri aux plus démunis, parce qu'ils permettent d'assurer des revenus à leurs habitants par les systèmes de travail informel. Ils participent aussi à l'économie plus globale de la ville formelle, par la consommation et par la force de travail selon Serge LETCHIMY.

Bien que l'intégration urbaine et sociale soit fortement recherchée par les habitants, on note toutefois que leur attitude est parfois un peu contradictoire. Le passage dans l'urbain n'est pas toujours très bien vécu. D'abord parce qu'il s'accompagne selon certains d'un individualisme qui a tué la convivialité dans leur quartier. Ensuite parce que la permanence d'une organisation spatiale ou d'un mode de vie plutôt rural est souvent très apprécié des habitants. Sur Trénelle par exemple, les personnes âgées sont nostalgiques de l'époque déjà lointaine où la colline, c'était encore la campagne : « *avant il y avait une belle cascade, et une forêt, et on allait pêcher des grosses écrevisses à la rivière. Il y avait des ignames sauvages partout, quand c'était Noël on allait les prendre. Ici c'était un bois, seules quelques personnes vivaient là, on disait qu'ils étaient sorciers.* ». A Volga, César T. regrette également que l'accès à la mer ait été supprimé lors de la construction de la rocade alors même que l'identité du quartier est très liée à la mer et à la pêche. Sur le Mont Baduel, les habitants apprécient beaucoup le fait d'être en ville tout en ayant l'impression d'être à la campagne : « *regardez, écoutez les oiseaux chanter, il n'y a pas de bruit* », dit Paul A quand je lui demande ce qu'il aime dans son quartier. « *Et puis il y a les arbres, l'herbe, de l'air frais. C'est pourquoi dès que je suis rentré de métropole, je suis tombé amoureux de ce quartier là. J'allais sur la montagne, et puis je m'asseyais sous les arbres, l'après-midi, je prenais le frais, je regardais, je voyais la mer. (...) Il y a 20 ans j'étais seul avec Gustave, on partait sur la montagne, on avait des bêtes qui couraient à nos pieds...* »³⁵³ se souvient-il. Michel C. Cite aussi la persistance d'un bout de campagne comme le premier avantage de ce quartier : « *Là on a l'impression d'être à la fois en ville, on est à Cayenne, mais en même temps on est à la campagne. Il y a encore des animaux, tu peux voir des singes, des oiseaux, des agoutis...* »³⁵⁴. Mais la recherche de cette coexistence entre la ville et la nature n'est-elle pas également un des traits de l'idéal urbain aujourd'hui ?

³⁵³ entretien 37B.

³⁵⁴ entretien 36B.

Chapitre 3. Le système de valeurs de l'habitat des occupants des quartiers insalubres et illégaux

La formation et l'organisation interne des quartiers insalubres et illégaux résultent principalement d'actions spontanées de la part de leurs habitants, même si ceux-ci ont parfois été épaulés par les pouvoirs publics qui ont construit ponctuellement des réseaux ou des équipements. Façonner son lieu de vie soi-même, hors des schémas standard mis en place par les aménageurs et les architectes, permet d'organiser la maison mais aussi le quartier selon les valeurs qui sont les plus importantes aux yeux des habitants. Ce ne sont pas les habitants qui doivent s'adapter à une maison et à un quartier préexistants mais l'habitat qui s'adapte aux individus. En ce sens, l'observation des quartiers spontanés permet d'apporter un éclairage très utile sur ce qui importe réellement dans un logement. Comme le dit l'architecte Anne HUBLIN en étudiant l'habitat spontané dans la Caraïbe française : « *Du point de vue de l'analyse morphologique urbaine, il semble bien que ces sites auto construits, en raison de la relative autonomie de leur développement, présentent un intérêt d'ordre quasiment « expérimental »* » (HUBLIN, 1990, p. 13). Les critères appliqués ou recherchés par les habitants lorsqu'ils aménagent eux-mêmes leur lieu de vie seront ce que nous appelons les « valeurs de l'habitat ».

Comme de nombreux auteurs l'ont montré, un logement ne doit pas seulement répondre à certains critères matériels pour satisfaire ses occupants. Il doit aussi assurer certaines fonctions sociales et s'insérer dans un environnement qui apporte aux habitants de l'activité, du loisir, des relations sociales... (voir notamment TURNER, 1979 ; PETONNET, 1982). C'est le passage de la notion de « logement » à celle « d'habitat ». Le logement n'est pas un bien matériel quelconque. Cela se ressent notamment sur les marchés économiques : le prix d'un logement n'est pas seulement fonction de ses caractéristiques intrinsèques comme sa surface ou son architecture, il dépend aussi de sa localisation, de la vue, de la proximité des équipements.... Comme l'a démontré Christian TOPALOV dans son ouvrage « *Le logement en France, histoire d'une marchandise impossible* », le logement n'est effectivement pas une « marchandise » comme une autre (TOPALOV, 1987).

Dans ce chapitre, nous allons nous demander quelles sont les valeurs qui importent aux yeux des habitants des quartiers insalubres et illégaux des DOM et si ces valeurs peuvent constituer un référentiel commun aux quartiers étudiés, un « système de valeurs » sur l'habitat spécifique. Nous étudierons pour cela la manière dont les habitants décrivent, dans les entretiens réalisés, les avantages et les inconvénients de leur maison et de leur quartier. Toutefois, il ne faut pas négliger les contraintes, notamment économiques, qui pèsent sur des individus qui sont comme nous l'avons vu plus pauvres que dans le reste de la ville. Ces contraintes impliquent que le lieu de vie ne sera pas aménagé exactement selon les rêves des habitants. Mais comme nous l'avons constaté, les habitants investissent progressivement de leur temps et de leurs ressources financières et techniques pour améliorer leur habitat. Les traits de l'évolution des quartiers spontanés peuvent donc être eux aussi des témoins précieux dans la recherche des « valeurs de l'habitat ». Par ailleurs, même si le projet d'habitat est encore inachevé, les habitants font parfois état de souhaits ou de rêves : nous nous appuierons donc également sur la façon dont ils expriment leurs projets pour compléter notre description des valeurs de l'habitat.

Il est possible de classer différemment les valeurs d'un logement. L'architecte anglais John TUNNER distingue par exemple deux types de facteurs importants pour qu'un logement satisfasse des occupants : des facteurs monétaires permettant à l'habitant d'optimiser ses dépenses pour le logement par rapport à ses ressources et des facteurs non monétaires qui sont pour lui l'accessibilité (géographique et sociale), la sécurité de la jouissance et les niveaux matériels relatifs (le confort). (TURNER, 1979). Pour Yvonne BERNARD, on peut isoler trois types de facteurs de satisfaction résidentielle : le statut d'occupation (elle montre que « 70% des propriétaires regretteraient beaucoup de quitter leur logement contre seulement 26.5% des locataires »), la localisation du logement (on est satisfait d'un logement bien situé, où « la proximité des services, le prestige, l'image sociale du lieu sont les qualités les plus souvent citées ».) et le type d'habitat : 65% des résidents en maison individuelle seraient tristes de quitter leur logement pour 35% des résidents en logement collectif et 25% d'habitants des grands ensembles. (BERNARD, 1995). Pour aborder l'ensemble des points cités par les habitants lors de nos entretiens, nous choisirons quant à nous de séparer les valeurs matérielles des valeurs immatérielles puis de consacrer une sous-partie spécifique à l'importance de la propriété du sol et du logement. Cette classification nous semble en effet plus adaptée pour analyser ensuite l'action publique en matière de résorption de l'habitat

insalubre et illégal car les critères matériels du logement sont comme nous le verrons particulièrement privilégiés par les pouvoirs publics alors que les valeurs immatérielles sont souvent négligées. En outre, l'illégalité de ces quartiers provient essentiellement de l'absence de titre de propriété donc il nous a semblé également important de distinguer les valeurs dues au statut de propriétaire et à la légalité de l'occupation.

3.1. Les valeurs matérielles de l'habitat:

Les bidonvilles sont essentiellement caractérisés par la grande précarité matérielle des maisons qui le constituent : matériaux de récupération, petites cases, absence de salle de bain ou de toilettes... Nous pouvons donc penser que l'amélioration matérielle de la maison est une préoccupation première des habitants dans les quartiers les plus insalubres. Dans les entretiens réalisés, nous avons en effet constaté que les habitants des cases les plus précaires, notamment dans le bidonville d'Eau Lisette ou dans le quartier de Basse-Terre à la Réunion, faisaient rapidement allusion à ces valeurs matérielles du logement.

3.1.1. Les éléments de confort :

Le terme « d'élément de confort » tel que défini par l'INSEE désigne les salles d'eau (présence d'une douche ou d'une baignoire), les WC (présence de WC intérieurs) et le chauffage central. La notion de « confort de base » inclut la présence d'eau courante dans le logement et exclut celle du chauffage. Dans les DOM, le critère du chauffage n'est pas pris en compte étant donné le climat. Par contre, il est d'usage d'inclure dans les « éléments de confort », outre la présence de WC et d'une salle d'eau intérieurs, la présence d'une cuisine intérieure.

L'absence des éléments de confort est un des critères principaux utilisés par les pouvoirs publics pour déclarer l'insalubrité d'un logement, que ce soit en France métropolitaine ou dans les DOM. Dans cette partie, après avoir dressé un rapide état des lieux, nous verrons que les éléments de confort sont également très importants pour les habitants, mais pas toujours

sous les mêmes formes que pour les pouvoirs publics.

3.1.1.1. Equipement des logements des quartiers insalubres et illégaux :

Pour esquisser un état des lieux sommaire de l'équipement des maisons situées dans les quartiers d'habitat insalubre et illégal, faute de données complètes, nous nous appuyerons sur les enquêtes bâti existantes ainsi que sur les entretiens réalisés auprès des habitants de nos quartiers d'étude.

La présence des éléments de confort dans les logements des DOM s'est très considérablement généralisée au cours des deux dernières décennies, bien qu'elle reste encore inférieure à la métropole, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 6 - Part des résidences principales sans baignoire, ni douche, ni WC intérieur:

	1990	1999
Guadeloupe	19%	5%
Guyane	31%	20%
Martinique	12.2%	3%
Réunion	22.8%	7%
France métropolitaine	3.8%	1.25%

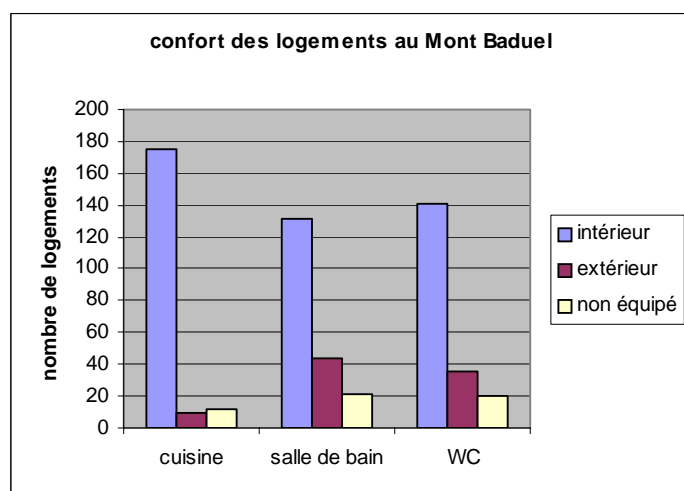
Source : Atlas Inter DOM mars 1997 et octobre 2001 – données issues des RGP INSEE 1990 et 1999.

Les logements non dotés des éléments de confort évoqués ci-dessus sont majoritairement situés dans les zones rurales et dans les quartiers insalubres. Le cas de la Guyane est spécifique : hors des communes urbanisées, l'habitat traditionnel prédomine largement or il comporte rarement l'eau courante.

Dans nos quartiers d'étude, nous pouvons recenser les informations suivantes. A Cayenne en Guadeloupe, l'enquête bâti a été rendue en février 2004. Elle montre que 95% des logements sont pourvus d'une cuisine intérieure, 92% possèdent une salle de bain intérieure (1 seul logement possède une salle de bain extérieure et 5 ne possèdent pas du tout de salle de bain), et enfin 96% des logements disposent de WC intérieurs³⁵⁵. En conclusion, la quasi totalité

³⁵⁵ Enquête socio-économique et bâti, Cayenne, C2R – SIG, février 2004.

des logements sont dotés de l'ensemble des éléments de confort tels que définis par l'INSEE et par les usages locaux. Dans le quartier de Trénelle en Martinique, c'est le recensement INSEE de 1990 qui apporte ces éléments d'information. Il révèle que 17.1% des logements n'ont pas de WC intérieurs et que 10.2% ont des WC intérieurs mais n'ont ni baignoire ni douche intérieures. Par ailleurs, 7.9% des logements n'ont pas de point d'eau intérieur. Ces données sont sans doute obsolètes aujourd'hui, mais ce qui est surtout frappant dans le cas de Trénelle et qui doit perdurer aujourd'hui, c'est la différence avec le reste de la ville. En moyenne dans la ville de Fort-de-France, on recensait en effet à la même date 8.6% seulement de logements sans WC intérieurs et 3.8% de logements avec WC mais sans salle d'eau intérieure³⁵⁶. S'agissant du quartier du Mont Baduel en Guyane, l'enquête bâti rendue en avril 2004 recense 89% de logements avec cuisine intérieure (6% des logements n'ont pas du tout de cuisine et 5% ont une cuisine extérieure), 89% de logements avec une salle de bain, qui est trois fois sur quatre à l'intérieur du logement (ce qui fait 11% de logements sans salle de bain



et 14% de logements avec une salle de bain extérieure), et enfin 90% de logements disposant de WC, situés à l'intérieur dans 80% des cas (ce qui fait 10% de logements sans WC et 18% de logements avec des WC extérieurs)³⁵⁷.

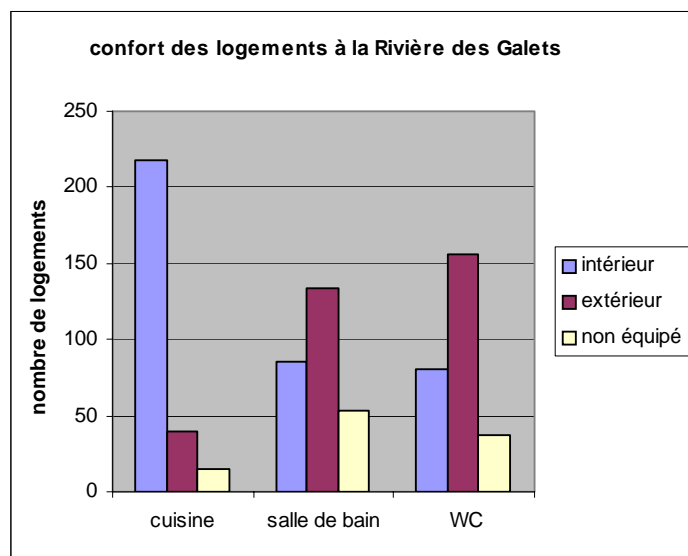
Sur Mont Baduel, on compte donc 25% de logements sans salle d'eau

intérieure et 28% de logements sans WC intérieurs ce qui est supérieur à la moyenne départementale puisqu'en 1999, 20% des logements guyanais n'avaient à la fois ni WC ni salle d'eau intérieurs. Dans le quartier d'Eau Lisette, les éléments de confort sont moins présents encore. Dans la partie bidonville, les logements ne sont pas desservis par l'eau courante, même si certains habitants ont bricolé des tuyaux pour acheminer l'eau directement à l'intérieur de leur logement. Quant à la partie Cité, elle dispose de réseaux d'eau potable mais qui n'irriguent pas l'ensemble des logements. En 2003, 22% des logements de la partie

³⁵⁶ *Opération de résorption de l'habitat insalubre Trénelle / Grosse Roche / Citron*, dossier de demande de subvention au CIV, CARUA – SEMAFF, octobre 2000.

³⁵⁷ *Etude socio-économique et bâti Mont Baduel*, C2R – EPAG, avril 2004.

Cité ont été recensés sans cuisine et 35% sans sanitaire³⁵⁸. Enfin, dans le quartier de la Rivière des Galets à La Réunion, on retrouve aussi des écarts conséquents entre la moyenne départementale telle que calculée en 1999 et le confort des logements dans le quartier. Sur les 273 logements enquêtés en 2002 et occupés par les familles non migrantes, il faut d'abord



noter que 22% n'ont pas d'eau courante. S'agissant des sanitaires, des WC et des cuisines, on recense 20% de logements sans cuisine intérieure, 32% de logements sans salle de bain intérieure et enfin 71% de logements sans WC intérieurs³⁵⁹.

Ce qui est marquant dans le cas de la Rivière des Galets, c'est la prédominance d'un mode

d'habitat marqué par des salles de bains, des WC, et dans une moindre mesure, des cuisines, situés à l'extérieur des logements.

Ce rapide état des lieux montre que l'équipement des logements des quartiers insalubres et illégaux, selon les normes INSEE du confort, est souvent bien inférieur à celui qu'on peut observer en moyenne dans les départements. Toutefois, on note de grandes disparités entre les quartiers évoqués ci-dessus. Si certains quartiers restent très peu équipés, par exemple la Rivière des Galets où 19% des logements n'ont pas du tout de salle de bain et 14% pas du tout de WC, d'autres quartiers sont aujourd'hui très bien équipés comme Cayenne en Guadeloupe ou le Mont Baduel en Guyane. Par ailleurs, en métropole, la généralisation des éléments de confort dans les logements est elle-même très récente puisque en 1978 plus de 25% des résidences principales étaient dénuées du « confort de base » c'est-à-dire n'avaient ni eau, ni sanitaires, ni WC. En 1988 ce taux était encore de 10%³⁶⁰.

³⁵⁸ Etude pré-opérationnelle de RHI, Eau Lisette, C2R – SIGUY, octobre 2003.

³⁵⁹ Etude pré-opérationnelle RHI Rivière des Galets, RéA-R – SEDRE, décembre 2002.

³⁶⁰ Il est en 2002 de 2.5%. Source : DGUHC - Enquêtes nationales du logement de 1978, 1988 et 2002, INSEE.

Au delà de ces chiffres bruts, intéressons nous maintenant au ressenti des habitants. Comment les habitants des quartiers d'habitat insalubre et illégal vivent-ils l'absence éventuelle de ces éléments de confort ?

3.1.1.2. Certains habitants souffrent de l'absence des éléments de confort :

Les éléments de confort les plus absents dans les quartiers insalubres étaient surtout les salles de bain et les WC. Leur présence est généralement très importante aux yeux des habitants, mais les attitudes à cet égard sont différentes. Certains sont véritablement en demande d'éléments de confort standardisés, c'est-à-dire de qualité et situés à l'intérieur des logements. D'autres se « débrouillent » pour bricoler des systèmes plus ou moins ingénieux, et enfin d'autres encore se contentent de salles de bains et de WC très sommaires ou extérieurs.

Pour certains habitants, une vraie salle de bain et à l'intérieur du logement est une des revendications principales expliquant par exemple le souhait très fort d'un relogement. C'est le cas d'une famille de Basse-Terre à La Réunion : Augustin et Pauline S. ont un fils tétraplégique. Dans leur maison, il n'y a pas de salle de bain. La toilette du fils handicapé et les nombreuses lessives impliquées par sa maladie sont effectuées dans la Kour arrière, où se trouve l'unique point d'eau de la maison. L'installation est très rustique : un robinet d'eau froide, des bassines et un sol de béton. La mère, Pauline S., a demandé un relogement d'urgence en locatif social pour pouvoir avoir une machine à laver et une salle de bain³⁶¹. Le désir d'une vraie salle de bain et de vraies toilettes est également clairement exprimé par Marie-Lucette B., une dame âgée qui habite dans le bidonville d'Eau Lisette. Pour l'instant, elle se lave devant sa maison, derrière un simple drap, avec l'eau des bornes fontaines qui alimentent le bidonville. « *Qu'est-ce qui va changer, quand vous allez avoir votre nouveau logement ? - je vais être très contente. - pourquoi vous allez être contente ? - Parce que je vais avoir des toilettes, et un bon bain.* »³⁶². Les éléments de confort sont donc pour cette vieille dame la valeur la plus importante que son nouveau logement devra remplir.

Pour d'autres habitants, on peut aussi ressentir le caractère très important des éléments de confort à travers les systèmes qu'ils ont mis en place pour se les procurer. Dans le bidonville

³⁶¹ rencontre 14B.

³⁶² rencontre 31B.

d'Eau Lisette toujours, Ana, une jeune mère de famille brésilienne, a confectionné une salle de bain sommaire dans son logement : un carré de parpaings surmonté de tôles, carrelé et muni d'un trou d'évacuation de l'eau lui permet de se laver et de laver ses enfants dans l'intimité. Elle a de plus trouvé le moyen de recevoir directement l'eau dans son logement, à la fois dans sa salle de bain et dans sa cuisine, sans que nous ne sachions vraiment comment cette eau est acheminée. Ce service lui coûte extrêmement cher : plus de 100 euros par mois³⁶³. Ce prix très élevé est le signe de l'importance que revêt à ses yeux la présence des éléments de confort à l'intérieur même de son logement. Pour Paul A., qui habite au Mont Baduel, la présence de toilettes et d'une douche font aussi partie des critères essentiels qui rendent un logement « habitable ». Quand il raconte comment il a été amené à construire illégalement une belle maison au Mont Baduel, il précise : « *quand j'habitais en métropole, j'habitais en banlieue, à Gonesse, mais quand même, j'avais un appartement, une chambre pour ma fille, des toilettes et tout. Alors revenir en Guyane et se trouver dans un truc en tôles pour moi et ma famille...* ». Aujourd'hui, sa maison a été démolie et il réaménage son ancien garage pour y rapatrier sa famille. Il cite la douche comme un des premiers éléments à introduire avant de pouvoir habiter ce garage : « *de réparer ça un peu, faire la douche, arranger un petit peu, donner un petit coup de peinture.* »³⁶⁴. Paul A. fait clairement référence à son expérience en logement social pour expliquer qu'il ne pourrait plus vivre dans ce confort minimum aujourd'hui.

3.1.1.3. Les éléments de confort, un thème peu abordé :

La plupart des habitants interrogés ne font pas du tout référence aux éléments de confort quand ils évoquent les principales qualités que leur logement remplit ou doit remplir. Or de deux choses l'une : ou bien ces habitants disposent déjà de sanitaires et de cuisine de bonne qualité, mais cela ne suffit pas à expliquer qu'ils n'en parlent pas puisque parallèlement, ils vont évoquer d'autres qualités de leur logement, comme l'espace, ce que nous verrons dans la partie suivante. Ou bien ils ont des salles d'eau et des cuisines mais de piètre qualité, et dans ce cas ils n'en parlent pas non plus comme d'un défaut de leur logement alors qu'ils pourront par exemple citer d'autres défauts tels que le manque d'étanchéité. Il existe ainsi une certaine forme d'indifférence des habitants vis-à-vis des éléments de confort. Comment l'expliquer ?

³⁶³ *La loi du ghetto*, reportage PAGRA, RFO Guyane, novembre 2001.

Tout d'abord, les critères de confort utilisés par l'INSEE ne sont pas vraiment adaptés aux modes d'habiter traditionnels dans les DOM (même si, comme nous l'avons vu, des critères tels que le chauffage central ou la présence d'eau chaude dans les logements ont été retirés des critères à appliquer aux logements des DOM). Ainsi, les salles de bains et les cuisines peuvent être extérieures au logement sans ce que cela ne dérange l'occupant de la maison, car cela correspond à un mode de vie plus communautaire qu'individuel, plus traditionnel que moderne, et le climat des DOM permet les installations en plein air. Par exemple, Rosaline A. habitait dans une case insalubre à Basse-Terre, dans la ville de Saint Pierre à La Réunion, avant d'être relogée en HLM. Quand je lui demande comment on lui a expliqué qu'elle devait quitter sa case, elle répond : « *elle n'était pas... conforme* ». Pourquoi ? « *Parce que la salle de bain et la cuisine étaient à l'extérieur de la maison* », répond-elle. Cela lui semble assez incongru mais elle l'accepte. Elle reconnaît que le nouveau confort de son logement HLM lui va mieux, même si elle n'y aspirait pas particulièrement auparavant : elle m'explique que ce qui est mieux, c'est qu'elle n'est pas obligée de marcher dans la boue quand il pleut pour aller à la cuisine ou dans la salle de bain³⁶⁵.

Ensuite, si les habitants ne parlent pas du tout des éléments de confort, n'est-ce pas parce que ceux-ci ne constituent pas les valeurs de l'habitat les plus importantes à leurs yeux ? Par exemple, Michel J. habitait aussi à Eau Lisette et a déjà été relogé dans un HLM mais il n'y trouve pas beaucoup d'avantages matériels et ne parle pas du tout de la salle de bain et de la cuisine. Aussi finis-je par les évoquer moi-même dans l'entretien : « *c'est mieux pour vous d'avoir la salle de bain, l'eau à l'intérieur du logement ?* ». Il répond alors sans conviction : « *oui, c'est bon. C'est bien. Mais c'est trop petit pour moi. - Le plus important alors c'est... une chambre, et un salon et c'était bon. Mais là non, je n'ai pas de place pour manger.* »³⁶⁶. Il enchaîne donc directement sur le manque d'espace dans son nouveau logement, dont il avait déjà parlé à de nombreuses reprises. Même Rosaline A. qui se dit plus explicitement contente d'avoir tout à l'intérieur désormais regrette d'autres valeurs matérielles dont elle disposait dans sa maison insalubre et dont elle est désormais privée comme le jardin et l'espace.

En poussant encore plus loin, il arrive même que certains habitants refusent ou vivent très mal l'arrivée des éléments de confort standardisés dans leur logement. Prenons l'exemple de l'eau

³⁶⁴ Entretien 37B.

³⁶⁵ rencontre 15B.

³⁶⁶ entretien 32B.

courante, qui représente aux yeux des pouvoirs publics l'un des plus grands « progrès » du HLM par rapport au logement insalubre précédemment occupé (ce qui vaut également en France métropolitaine bien sûr). Un urbaniste exerçant en Guadeloupe raconte comment il avait essayé de convaincre un vieil homme d'être relogé : « *On lui a dit que si il était relogé, il aurait l'eau potable, l'eau courante. Il nous a dit : « l'eau potable, je vais la chercher avec mes amis à la fontaine ». Ce monsieur avait sa vie sociale, son système d'entraide, et des référents dans le temps.* »³⁶⁷. Si certains ne se montrent pas pressés d'adopter le confort moderne, ce n'est pas parce qu'ils n'en sont pas capables mais simplement parce qu'ils ont une autre « conception globale de l'existence », pour reprendre les termes de Jacques PEZEU-MASSABUAU qui a consacré un ouvrage à la notion de confort dans l'habitat. L'auteur donne ainsi l'exemple d'un village de paysans laotiens, auxquels un groupe d'ingénieurs américains avait proposé d'installer gratuitement l'eau courante. Les paysans laotiens ont refusé, à la grande surprise des ingénieurs qui leur en ont demandé la raison. « *Elle est sans doute trop simple pour que vous la compreniez, répondit le maire. Voyez-vous, c'est agréable d'aller à la fontaine !* » (PEZEU-MASSABUAU, 2002, p. 302). Non seulement c'est agréable, mais dans certains cas c'est même vital. Le même urbaniste de Guadeloupe qui explique que la volonté du vieil homme est d'aller à la fontaine avec ses amis et pas d'avoir l'eau courante ajoute : « *Quelqu'un d'autre m'a dit récemment, sur une opération RHI : « quand j'ai mis l'eau potable, j'ai eu 5 morts dans les trois mois », parce que les gens ne sortaient plus de chez eux. Ils s'ennuyaient* »³⁶⁸.

Conclusion 3.1.1:

Survaloriser les éléments de confort dans les enquêtes sur l'insalubrité a pu parfois conduire à sous-estimer d'autres dysfonctionnements au sein des logements, comme le constatait Nancy BOUCHE dans un rapport sur l'insalubrité en France métropolitaine en 1998 : « *l'amélioration générale du niveau de confort, défini par les 3 éléments techniques que sont la présence de WC intérieurs, d'une salle d'eau et d'un chauffage central, a occulté la question de l'état réel d'usage du logement et de ces équipements lorsqu'ils existent* » (BOUCHE, 1998, p. 15). Mais surtout, se focaliser sur les éléments de confort peut amener à sous-estimer d'autres critères matériels plus importants aux yeux des habitants. S'il est important aux yeux de tous les habitants de pouvoir se laver, faire la cuisine, ou aller aux

³⁶⁷ entretien 43A.

³⁶⁸ entretien 43A.

toilettes, nous avons vu que l'imposition d'éléments de confort standardisés dans les logements peut quant à elle s'avérer contre productive. Les habitants ont des façons très variées d'aspirer à l'obtention des éléments de confort, pour des raisons elles-mêmes variées. De façon générale, il ressort en fait des entretiens réalisés avec les habitants que les éléments de confort ne font pas partie des valeurs de l'habitat les plus importantes à leurs yeux.

3.1.2. L'espace :

L'espace est un critère matériel beaucoup plus souvent cité par les habitants que les éléments de confort ou la solidité de la maison. Comment mesurer l'habitabilité d'un logement en termes d'espace, au regard des normes nationales mais aussi des aspirations des habitants ? Pourquoi l'espace est-il une valeur de l'habitat si essentielle aux yeux des habitants ?

3.1.2.1. Organisation et effets de la sur occupation :

Le critère de la surface habitable est soumis à un certain nombre de normes nationales, la sur occupation des logements faisant également partie des critères d'insalubrité retenus par les pouvoirs publics. Ainsi, le Code de la Construction et de l'Habitation dispose que : « *La surface et le volume habitables d'un logement doivent être de 14 mètres carrés et de 33 mètres cubes au moins par habitant prévu lors de l'établissement du programme de construction pour les quatre premiers habitants et de 10 mètres carrés et 23 mètres cubes au moins par habitant supplémentaire au-delà du quatrième* »³⁶⁹.

Le desserrement de l'occupation des logements est, comme la généralisation des éléments de confort, relativement récent dans les logements métropolitains et des DOM. On assiste à la fois à une diminution du nombre de personnes par pièce et à une augmentation des mètres carrés par habitants.

³⁶⁹ article R111-2 du code de la construction et de l'habitation.

Tableau 7 - Nombre moyen de personnes par pièces dans les résidences principales

	1990	1999
Guadeloupe	0.92	0.77
Guyane	1.12	1.02
Martinique	0.9	0.76
Réunion	0.97	0.85
France métropolitaine	0.68	0.62

Source : Atlas Inter DOM mars 1997 et octobre 2001 – données issues des RGP INSEE 1990 et 1999.

Les logements des DOM sont plus densément peuplés que ceux de la métropole, ce qui s'explique notamment par le nombre plus élevé de familles nombreuses. Un logement est considéré comme surpeuplé lorsqu'il compte plus d'une personne par pièce. En 1999, seuls les logements guyanais comptent en moyenne plus d'une personne par pièce.

Dans les quartiers spontanés que nous avons étudiés, deux situations opposées peuvent se rencontrer : certaines familles disposent d'un grand voire d'un très grand logement, dont certaines pièces sont sous-louées, occasionnellement occupées, ou pas du tout occupées, et d'autres familles au contraire sont contraintes de vivre dans une seule pièce, surtout lorsqu'il s'agit de familles immigrées logées par des marchands de sommeil. Nous avons vu que ces cas de sur occupation manifeste des logements sont répandus en Guyane, comme dans la partie lotissement de Eau Lisette, ou à La Réunion, comme à la Rivière des galets ou à Say Piscine. Comment se chiffre cette sur occupation ? Le recensement effectué par Attila CHEYSSIAL en 2002 sur les familles migrantes à la Rivière des Galets (familles originaires de Mayotte, des Comores ou de Madagascar) montre qu'une même case comportant 4 pièces peut être occupée par 3 ou 4 familles, rassemblant au total jusqu'à 40 individus. Par exemple, une même parcelle abrite 2 maisons occupées par 4 familles immigrées soit 33 habitants au total. Les maisons comportent 5 et 6 petites pièces. Deux chambres et une cuisine sont attribuées à chaque famille, comptant chacune entre 7 et 9 habitants. Sur une autre parcelle, une même maison compte 8 pièces et abrite 6 foyers de 37 habitants au total.. Attila CHEYSSIAL liste les inconvénients de ce surpeuplement : *« le fait qu'il y ait un seul sanitaire utilisé par 40 occupants de la parcelle conduit à des situations d'hygiène inacceptable », « la promiscuité engendre le bruit, puis des conflits »*³⁷⁰... La sur occupation

³⁷⁰ Etude pré-opérationnelle RHI Rivière des Galets, RéA-R – SEDRE, décembre 2002.

des logements, organisée par les marchands de sommeil, entraîne à la fois des dysfonctionnements internes aux familles mais aussi entre les familles voisines.

Mais comment lutter contre ces cas de sur occupation quand on sait que parallèlement, les demandes de logements sociaux déposées par les familles migrantes n'aboutissent quasiment jamais ? D'abord le parc locatif social existant ne comporte pas suffisamment de logements de grande taille pour héberger ces familles, et ensuite les maires comme les bailleurs sont peu enclins à accueillir dans leur parc des familles qu'ils considèrent comme « à problèmes ».

3.1.2.2. Avoir de l'espace :

Parallèlement à ces situations de sur occupation, de nombreuses familles disposent au contraire d'un logement dont la taille les satisfait. Le plus souvent, ce sont les familles qui ont eu l'opportunité de bâtir elles-mêmes leur logement, puis de l'agrandir avec le temps selon les processus que nous avons évoqués dans le premier chapitre. Pour ces familles, deux choses sont importantes : avoir de l'espace d'abord, pouvoir l'organiser à sa guise ensuite. L'habitat individuel auto construit facilite ces deux aspects alors que l'habitat collectif tel qu'il est conçu aujourd'hui les entravent fortement. Nous allons d'abord voir pourquoi il importe aux habitants d'avoir de l'espace.

Les références à la taille des logements sont omniprésentes dans les entretiens. Edwige C. raconte par exemple que la commune a eu des difficultés à commercialiser le lotissement Charles Gabriel dans lequel elle vit aujourd'hui à cause de la taille des maisons : « *les maisons proposées ici étaient très petites, et les guadeloupéens n'en voulaient pas. Des dominicains et des martiniquais qui travaillaient aussi à l'usine, et des étrangers, ont accepté ces maisons. Nous aussi.* »³⁷¹. En quelques sortes, seuls les gens d'ailleurs et les plus pauvres pouvaient accepter la petitesse de ces logements. Mariette B. cite aussi le critère de la taille des logements pour justifier la réticence des gens de Trénelle à partir en HLM : « *si on les décase, ils vont aller en HLM alors que là ils ont des maisons assez grandes* »³⁷². Effectivement, les personnes que nous avons interrogé et qui avaient été relogées dans des logements locatifs sociaux suite à une RHI regrettent l'espace perdu. Rosaline A. me précise

³⁷¹ Entretien 18B.

³⁷² entretien 22B.

par exemple que dans son ancienne maison elle avait 4 pièces alors que dans son nouveau logement est un T2. Michel J. répète à de nombreuses reprises au cours de l'entretien que son nouveau logement, n'est qu'un studio alors que dans son ancienne case : « *c'était grand. J'avais deux chambres à coucher, un grand salon.* »³⁷³.

Pourquoi est-ce si important d'avoir de l'espace ? L'espace n'est pas uniquement une valeur matérielle, il remplit aussi des fonctions sociales telles que l'accueil, la représentation ou encore la préservation de l'intimité. Ainsi, certaines personnes âgées vivent seules mais ne veulent pas être relogées car elle savent qu'alors, elles n'auraient plus autant de pièces dans leur nouveau logement et cela ne leur permettrait plus d'accueillir leur famille ou leurs amis. C'est le cas de Rosaline à Basse-Terre, ou encore d'une vieille dame de Say Piscine qui précise que ses enfants et petits enfants viennent souvent la voir, et qu'elle a besoin de cette grande maison pour les recevoir. Comme le souligne un urbaniste en Guadeloupe : « *c'est très important de pouvoir accueillir ses enfants. Souvent, quand on voit une personne seule on lui donne un studio, mais c'est la fin du monde* »³⁷⁴. Il faut aussi avoir à l'esprit que dans la famille créole, la grand-mère fait figure d'ancrage familial stable et c'est souvent chez elle que se réfugient leurs filles et leurs enfants si elles perdent leur foyer suite à la séparation avec leur mari par exemple, ce qu'a montré Eliane WOLFF pour les familles de La Réunion (WOLFF, 1991).

Ce qui revient souvent dans les discours des habitants, c'est aussi le fait de pouvoir ranger toutes ses affaires. Michel J. regrette de n'avoir qu'un studio parce qu'il ne peut pas y ranger les objets qu'il possède, que ce soit des meubles, des cadeaux, ou encore sa mobylette. « *je n'ai pas de côté pour mettre toutes mes affaires, et pour mettre les cadeaux par exemple. Regardez là, l'armoire (nous sortons sur le balcon, il me montre une grande armoire). Je n'ai pas d'endroit pour la mettre au fond. Je n'ai pas de côté pour manger non plus* »³⁷⁵ dit-il. Dans son studio, la circulation est fortement entravée par la promiscuité de son lit, d'une grande table de salon, d'un jeu de chaises assortis et de sa télévision. De la même façon, Paul A. qui vient de perdre sa maison dit qu'il y était attaché parce que : « *quand on construit une maison comme ça, c'est comme si chaque chose avait sa place, et du jour au lendemain, vous aviez l'habitude de le mettre là mais vous n'avez plus d'endroit. Du jour au lendemain, il n'y*

³⁷³ entretien 32B.

³⁷⁴ entretien 43A.

³⁷⁵ entretien 32B.

*a plus de place pour le mettre. »*³⁷⁶. Pour Michel J. comme pour Paul A., avoir de l'espace autorisait en fait l'ordre et la représentation. L'ordre parce qu'il est important pour eux que « chaque chose ait sa place », ce qui renvoie aussi à un sentiment de sécurité dans son logement, et la représentation parce que l'espace permet de montrer que l'on possède des objets. Mais au delà, c'est aussi un certain plaisir contemplatif qui se dessine : il faut que les yeux puissent jouir de la vue des objets chers et des cadeaux, qui sont des objets aux valeurs affectives. Jacques PEZEU-MASSABUAU a distingué trois étages dans la notion de confort : le « niveau élémentaire du corps », caractérisé par la température, l'éclairage, les odeurs ou encore le bruit du logement ; le « plaisir du beau », parce que *« notre demeure reste en principe le cadre élu de nos sensations préférées, où nous avons tenté de réunir coloris, matières et formes capables de nous faire vivre nos émois esthétiques »* et enfin « l'aire de l'intimité » (PEZEU-MASSABUAU, 2002). Pouvoir ranger les biens qu'on possède dans son logement, n'est-ce pas une action au croisement de ces trois étages du confort ?

3.1.2.3. Pouvoir agencer l'espace à sa guise :

Ce qui importe aussi, c'est de pouvoir agencer son logement à sa guise. Comme le dit Michel C. qui habite au Mont Baduel : *« vous savez, quelque chose dont les gens ne sont pas conscients : quand vous avez construit quelque chose avec vos mains, que vous l'avez construit selon vos désirs, vous vous êtes dit : là je vais faire un petit barbecue, là je vais planter, et quand vous êtes relogés dans des HLM, c'est pas pareil. »*³⁷⁷. Mais là encore, ce qui importe n'est pas tellement d'avoir disposé ici les plantes et là le barbecue, c'est d'abord d'avoir eu le sentiment d'être libre de cet agencement. TURNER estime que l'un des principaux avantages de ce qu'il appelle « l'autonomie dans l'habitat » c'est cette liberté d'utiliser des ressources à sa guise pour construire son logement. *« Les voies et les moyens de construction des environnements doivent accroître le contrôle des gens sur leur existence »* (TURNER, 1979, p.186). Qu'un citoyen exige de l'Etat des services « tout faits » diminue en fait sa liberté, mais qu'il exige les moyens, les outils lui permettant d'obtenir ces services augmente sa liberté.

³⁷⁶ entretien 37B.

³⁷⁷ entretien 36B.

L'agencement de l'espace dans son logement n'est pas seulement un acte de liberté. C'est aussi le moyen de s'inscrire dans les modes d'habiter créoles que nous avons détaillés dans le premier chapitre. Ainsi, les habitants de l'habitat auto construit apprécient d'avoir des pièces de représentation quitte à réduire la taille des chambres, d'avoir un jardin ou encore d'avoir une kour arrière pour leur usages domestiques. Le studio où a été relogé Michel J. ne lui permet pas d'avoir assez d'espace, comme nous le venons de le voir, mais en outre il le prive d'avoir un salon séparé, ce qu'il déplore souvent pendant l'entretien.

Enfin, l'agencement de l'espace c'est aussi un lien essentiel avec le paysage, que permet l'habitat individuel auto construit mais que compromet le logement HLM. En métropole, l'importance du paysage se mesure par exemple aux liens entre le logement, la terre et le ciel : *« l'appartement retire à son occupant cette relation directe à la terre et au ciel que lui assuraient symboliquement la cave et le grenier »* (PEZEU-MASSABUAU, 2002, p. 253) . Aux Antilles, il n'y a pas de caves ni de greniers, mais il existe tout de même des liens quasiment « magico-religieux » entre le logement et son paysage, comme le souligne l'anthropologue Albert FLAGIE. *« Dans les modes d'habiter des habitants de ce pays, le paysage a une importance capitale. Nous sommes des sociétés qui ont une cosmogonie, qui croient en l'existence d'esprits, en l'existence d'un univers parallèle, que l'on pourrait appeler magico-religieux »*³⁷⁸. Il symbolise la cosmogonie antillaise par une sphère à l'équateur de laquelle évolue le monde des vivants, entre les deux pôles de Dieu et du Diable, séparé d'eux par les esprits des « bons morts » et des « mauvais morts »³⁷⁹. Léon Attila CHEYSSIAL a également pu constater à La Réunion l'impact encore très fort de la magie noire sur la vie de certains habitants, notamment dans les quartiers spontanés, pour lesquels certains lieux sont à bannir absolument en raison des maléfices qui leur ont été jetés.

Conclusion 3.1.2. :

L'espace et la liberté de l'agencer apparaissent comme des valeurs de l'habitat primordiales aux yeux des habitants, qui les citent souvent en premier lieu dans les entretiens. Mais ces valeurs ne sont pas seulement matérielles, elles permettent aussi de remplir des fonctions sociales telles que l'accueil, la représentation et la sécurité qui permettent de dépasser la

³⁷⁸ entretien 38A.

³⁷⁹ *Cosmogonie antillaise et Identités*, Albert FLAGIE, fascicule personnel, 1990.

notion de confort pour atteindre celle du bien-être, comme l'a montré Jacques PEZEU-MASSABUAU.

3.1.3. L'optimisation des dépenses de logement :

La troisième valeur matérielle qui est citée par les habitants est monétaire. Il importe pour eux de minimiser leurs dépenses de logement, ou au minimum de les maîtriser, en ayant la possibilité d'investir à certains moments et pas à d'autres. Trois aspects monétaires se dessinent : le désir de s'affranchir d'un loyer, la possibilité d'avoir des revenus parallèles grâce à son logement, et enfin la flexibilité des dépenses liées au logement.

3.1.3.1. Le paiement d'un loyer est souvent problématique :

Le paiement d'un loyer apparaît comme très problématique aux yeux de la plupart des habitants, qu'ils soient locataires ou propriétaires de leur maison (de la maison seulement, le sol étant occupé sans titre). Parfois c'est même le premier problème cité à l'évocation d'un relogement en logement locatif social, avant même les problèmes liés à l'organisation de l'espace par exemple. Gilles V., qui a construit sa maison à Cayenne en Guadeloupe, dira par exemple : *« les gens ne veulent pas être relogés dans les cités, d'abord à cause du loyer »*³⁸⁰. Le responsable RHI d'un aménageur guadeloupéen constate aussi : *« Les gens veulent rester propriétaires, alors ils préfèrent garder une case insalubre plutôt que d'aller en LLS et de payer un loyer. »*³⁸¹. Pour Michel J., c'était en effet mieux avant, dans son bidonville à Eau Lisette, parce qu'il était propriétaire de sa case. *« C'est mieux. Parce que là bas, chaque mois je n'avais pas à payer. »*³⁸². Pourquoi les habitants ne veulent-ils pas payer de loyer ?

La première raison est due à l'importance du loyer par rapport à leurs revenus, malgré les aides au logement., qui sont par ailleurs inaccessibles pour les locataires de logements illégaux bien sûr. La jeune Emmanuelle T. par exemple est locataire à Volga Plage et c'est l'unique raison pour laquelle elle souhaite quitter son quartier. *« Je voudrais bouger de Volga pour pouvoir être propriétaire de ma maison. (...) - Pourquoi voulez-vous être propriétaire ?*

³⁸⁰ Entretien 16B.

³⁸¹ entretien 40A.

- Pour ma fille, et parce que c'est trop dur pour moi de payer un loyer. Mon loyer représente un tiers de mon salaire. »³⁸³. Pour les parents de Mariette B., habiter Trénelle leur a également permis de s'affranchir d'un loyer trop élevé dans la ville formelle tout en gagnant de l'espace. « Tous ces gens étaient dans des petits loyers, des maisons qui souvent n'avaient qu'une pièce, et qu'ils louaient très cher. (...) Mes parents vivaient dans une très petite maison, et ils voulaient avoir plus grand, pour leurs enfants. Et ils ne voulaient plus être en location. »³⁸⁴.

La deuxième raison est liée au fait qu'en payant un loyer, les habitants ont l'impression de payer « pour rien ». « - Si vous étiez propriétaire, vous auriez aussi les emprunts à rembourser, ça coûte cher aussi. - Oui, mais on ne paie pas pour rien. Et il y a des prêts intéressants. »³⁸⁵. Colette PETONNET avait aussi montré cette incompréhension du système du loyer en analysant les relogements en grands ensembles des anciens habitants des bidonvilles en France métropolitaine dans les années 70. L'un d'eux expliquait : « quand tu vas en bâtiment, tu payes, tu payes, et au bout de ta vie tu n'as rien, c'est pas possible », (PETONNET, 1982, cité p. 94). Quand on possède peu d'argent, il est en effet difficile de s'en défaire en ayant l'impression qu'il n'y a pas de contreparties.

La troisième raison du refus de payer un loyer est liée à l'équilibre que les habitants veulent maintenir entre les différents postes de dépenses au sein de leur budget. Pour ces individus très démunis, ne pas dépenser beaucoup pour se loger c'est ainsi s'assurer un niveau de vie minimum qu'ils considèrent impossible à atteindre si ils devaient payer un loyer dans un logement HLM. Cela n'est pas propre au loyer cette fois, c'est au contraire généralisable aux mensualités d'un emprunt. Par exemple, Paul A. a bien cherché un logement locatif social, mais en vain. La deuxième solution de logement « légal » était donc pour lui d'acheter un terrain mais il n'en avait pas les moyens financiers : « J'avais déjà 38 ans, et comment j'aurais fait pour économiser et acheter un terrain à 150 francs le mètre carré ? Il m'aurait fallu mettre 30 ans de crédit sur ma tête, et avec quoi je vais donner à manger à mes enfants moi ? à l'époque ma femme ne travaillait pas »³⁸⁶. Acheter un terrain, c'était se placer dans la position risquée de ne plus pouvoir acheter à manger pour sa famille. Mais au delà de la

³⁸² entretien 32B.

³⁸³ entretien 28B.

³⁸⁴ entretien 22B.

³⁸⁵ entretien 28B.

³⁸⁶ entretien 37B.

nécessité de conserver l'argent nécessaire à la stricte survie, certains habitants souhaitent aussi conserver l'argent nécessaire à des dépenses qui peuvent paraître superflues mais qui leur permettent de montrer un certain niveau social. On rejoint ici la rationalité des gens les plus pauvres dans leur façon de dépenser l'argent, que nous avons déjà évoquée : « *Les modes de consommation des pauvres se caractérisent précisément par cette tension antagoniste et souvent exclusive entre des besoins « sociaux » pourvoyeurs d'un statut et des besoins « vitaux » évoqués précédemment.* » (WOLFF, 1991, p. 87). Cette rationalité des pauvres est d'ailleurs souvent mal comprise des acteurs institutionnels. Cet inspecteur de la DSDS de Guyane dira par exemple : « *je trouve que de façon générale les gens ne veulent pas investir dans un loyer. A discuter avec eux. Ils ont les moyens mais ils ne veulent pas investir dans un loyer, un loyer de logement décent* »³⁸⁷. Peut-être ont-ils en effets théoriquement les moyens, mais dans la pratique, ils préfèrent dépenser leur argent autrement. « *Par exemple, la majorité des gens « moyens », surtout s'ils sont jeunes, acceptent de vivre dans un taudis afin de faire des économies pour se marier, pour élever les enfants, pour s'acheter une maison à eux, pour poursuivre des études ou même pour s'acheter une voiture. D'un autre côté, ils peuvent choisir de consacrer une beaucoup plus grosse part de leurs revenus au « standing », pour imiter le voisin.* » (TURNER, 1979, p.56). Enfin, il ne faut pas oublier que dans certains cas, les habitants sont contraints de dépenser des sommes exorbitantes pour payer des loyers à des marchands de sommeil, largement supérieurs à ceux qu'ils paieraient dans le parc social ou privé formel, tout simplement parce qu'ils ne peuvent pas avoir accès à ce parc.

3.1.3.2. L'habitat auto construit apporte des revenus parallèles :

L'habitat auto construit présente un second avantage financier non négligeable : il apporte des revenus parallèles à ses habitants lorsque ceux-ci y élèvent des animaux, y récoltent des fruits ou des légumes, ou encore y aménagent des petits commerces. Comme le souligne Albert FLAGIE, « *il ne faut pas oublier que cet habitat permet aux gens d'avoir quelques mètres carrés pour planter des légumes, d'avoir quelques poules, il y a donc une économie importante. On l'oublie trop, mais quand les gens partent en HLM, ils perdent la possibilité d'avoir une épargne sur pattes comme ils l'avaient auparavant.* »³⁸⁸.

³⁸⁷ entretien 1A.

³⁸⁸ entretien 38A.

On peut distinguer deux types de revenus parallèles. Les premiers sont des revenus d'autosubsistance, qui ne permettent pas à l'habitant de gagner plus d'argent mais plutôt d'en dépenser moins. Il va s'agir notamment de la culture de fruits et de légume ou de l'élevage d'animaux destinés à l'alimentation directe de la famille. Attila CHEYSSIAL a par exemple montré que dans le quartier de la Rivière des Galets, des arbres fruitiers étaient présents sur toutes les parcelles (manguiers, cocotiers, bananiers..) et que les familles y étaient très attachées pour deux raisons principales : « *le plaisir de consommer des fruits de son propre jardin et l'économie que cela représente sur le budget familial* ». Il en va de même pour les animaux, très nombreux sur le quartier qui compte plus de 3000 poulets, canards, oies... Là encore, « *la volaille est principalement destinée à une consommation familiale* »³⁸⁹. Le deuxième type de revenus vise à augmenter les ressources financières de la famille : il est issu des petites entreprises informelles implantées dans les domiciles (épiceries, artisanat...) et de la sous-location de tout ou partie de la maison.

L'importance de pouvoir se procurer ces deux types de revenus parallèles existe aussi en France métropolitaine. Gustave MASSIAH et Jean-François TRIBILLON font partie des auteurs qui ont étudié la persistance voire le développement, ces dernières années, de ce qu'ils appellent « l'habitat tiers ». L'habitat tiers rassemble les différents types de logements à vocation très sociale à la marge des logements sociaux décents: parc privé hors-normes, hôtels meublés, parc HLM dégradé... Les pratiquants traditionnels de l'habitat tiers sont, selon les auteurs, les individus qui travaillent au noir, les immigrés en cours d'intégration, les individus qui souhaitent vivre de façon communautaire et enfin ceux qui « survivent ensemble » grâce aux revenus parallèles tirés de leur logement : « *l'entreprise informelle et l'auto production vivrière sont des succédanés que ce type d'habitat autorise* » (MASSIAH, TRIBILLON, 2000, p.61).

3.1.3.3. La flexibilité des dépenses de logement, critère de survie ?

Faire des économies sur le loyer et s'assurer des revenus parallèles sont parfois nécessaires à la survie des habitants des quartiers spontanés. Dans cette partie, nous allons voir que c'est essentiellement le fait de pouvoir moduler ses dépenses de logements qui va permettre aux habitants de survivre. Ce qui importe en effet n'est pas tant de minimiser les dépenses et de

³⁸⁹ Etude pré-opérationnelle, RHI Rivière des Galets, RéA-R – SEDRE, décembre 2002.

maximiser les recettes, mais c'est surtout de pouvoir adapter le rythme de ces dépenses au rythme de sa vie sociale, économique et familiale. C'est ce que Jean-Loup GOURDON appelle le « budget-accordéon » : *« modulation, élasticité économique du budget individuel, inexistence ou relâchement du rapport salaire-solvabilité, toute dépense est différable »* (GOURDON, 2001, p.65). Le « budget accordéon » est une condition indispensable à la « petite appropriation », les habitants démunis parvenant ainsi à construire, améliorer et conserver un patrimoine.

John TURNER a montré par exemple comment l'habitat auto construit « gratuit » permet aux familles de survivre alors que l'habitat légal soumis à un loyer peut les mettre en danger de mort. Il prend l'exemple de deux logements mexicains: une cabane précaire occupée par un peintre temporairement chiffonnier et une maison moderne occupée par un maçon semi-actif en mauvaise santé. La cabane a permis au peintre d'annuler les dépenses en loyer, d'exercer son activité parallèle de chiffonnier et de déménager au gré des opportunités d'emploi. Au contraire, la maison du maçon a impliqué des dépenses de loyer démesurées auxquelles se sont ajoutées des dépenses de transport et la suppression des revenus parallèles auparavant tirés de la vente de produits aux touristes. Le maçon étant malade, tout imprévu est catastrophique pour la famille. *« Que la famille du maçon se trouve mieux de ce confort, moyennant l'inquiétude et la faim qu'elle a dû connaître dès que ses économies ont été épuisées, voilà un débat qui mérite réflexion. »* (TURNER, 1979, p.78).

Pouvoir gérer les imprévus du quotidien n'est pas réservé aux familles mexicaines des années 70 que TURNER a étudiées. Eliane WOLFF a montré que chez les familles réunionnaises *« de nombreux imprévus déstabilisent ainsi la vie quotidienne. La pression des besoins immédiats donne la priorité aux activités présentes et oblige à une gestion au jour le jour. »* (WOLFF, 1991, p.77). L'insécurité du rythme de vie quotidien n'est pas non plus spécifique aux DOM même si ceux-ci sont encore plus touchés que la métropole par le chômage et les instabilités familiales. En métropole en effet, de nombreux auteurs ont montré que si la crise du logement avait changé de nature depuis les années 80, c'est essentiellement parce que la pauvreté a elle-même changé de nature. Alors que le modèle familial, social et économique des Trente Glorieuses était fondé sur la stabilité et la régularité, la « nouvelle pauvreté » apparue dans les années 80 est au contraire marquée par l'instabilité et la probabilité croissante d'être touché par un incident de vie tel que la perte de l'emploi ou la rupture

familiale (BALLAIN et BENGUIGUI, 1995 ; COING et TOPALOV, 1995). Pour expliquer ce qu'il appelle la « disqualification sociale », Serge PAUGAM place en tête le chômage, notamment le chômage de longue durée, puis note aussi « *l'affaiblissement des liens sociaux et des cadres de socialisation* », « *l'instabilité des solidarités familiales et les ruptures conjugales* » et enfin « *le déclin des solidarités de classe* » (PAUGAM, 1995). Tous ces éléments d'instabilité compliquent l'accès au logement puis sa gestion régulière.

L'explosion actuelle des dépenses des fonds de solidarité pour le logement (FSL) montre bien que les difficultés financières rencontrées par les familles pour payer leur loyer ne sont pas ponctuelles et exceptionnelles mais récurrentes et de plus en plus généralisées. Le FSL a été créé en 1990 par la loi Besson³⁹⁰ pour garantir les familles qui traversaient des situations financières difficiles. La loi dispose que : « *Le plan départemental institue un fonds de solidarité pour le logement destiné à accorder des aides financières telles que cautions, prêts, garanties et subventions à des personnes remplissant les conditions de l'article 1er qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant locataires, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer et des charges.* ». Dès 1997, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées montrait dans son rapport annuel que tous les FSL étaient « *confrontés à de graves difficultés financières du fait de la montée de la précarité et de l'augmentation du nombre de ménages difficilement solvables* »³⁹¹. Dans le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre de 2004, on constate qu'entre 1998 et 2001, le nombre de personnes aidées d'une façon ou d'une autre par le FSL continue d'augmenter : avec près de 300 000 bénéficiaires en 2001, la hausse des personnes aidées a été de 27% entre 1998 et 2001³⁹².

Ainsi, la gestion au jour le jour imposée aux personnes défavorisées par l'instabilité de leur quotidien rend souvent impossible le versement régulier d'un loyer ou des mensualités d'un emprunt.

Conclusion 3.1 : l'espace et les économies financières sont le socle des valeurs matérielles de l'habitat

³⁹⁰ fonds créé par l'article 6 de la loi du 31 mai 1990 dite loi Besson.

³⁹¹ *Lever les obstacles au logement des personnes défavorisées*, rapport annuel du HCLPD, 1997.

³⁹² *L'Etat du mal logement en France, 2004*, Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, p. 54.

Parmi les valeurs matérielles de l'habitat, les plus souvent citées sont l'espace et les économies financières. Ces deux valeurs sont, dans les DOM comme en métropole, difficilement accessibles dans la ville formelle où les logements sont tout au contraire chers et exigus. Le logement évolutif social (LES) semble être un bon compromis: il est légal, extensible et peu cher en raison de son caractère inachevé puisque les finitions sont laissées aux occupants. Il autorise de plus la flexibilité des dépenses de logement puisque les occupants sont libres d'agrandir et de modifier leur logement au rythme de leurs évolutions sociales, économiques et familiales.

3.2. Les valeurs immatérielles de l'habitat :

Les habitats doivent présenter des critères matériels mais aussi des fonctions sociales parfois plus importantes pour les occupants que les critères de confort et de qualité chers aux pouvoirs publics. Comme le préconise Colette PETONNET, avant de critiquer la précarité matérielle des taudis ou des bidonvilles, il conviendrait d'abord de se demander pourquoi les gens y habitent : est-ce uniquement par contrainte ou parce que leur quartier peut remplir pour eux des fonctions autrement plus importantes que la mauvaise qualité du logement ? L'auteur estime que pour les gens sans ressources, les conditions d'habitat ne se mesurent pas à la qualité intrinsèque du logement (qui d'ailleurs n'est pas nécessairement mauvaise dans les DOM comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents) mais aux qualités de l'environnement, du quartier. Selon Colette PETONNET, « *d'innombrables raisons de rester compensent l'exiguïté, des raisons extérieures au logement et que l'on avoue rarement par pudeur* » (PETONNET, 1982, p.38). Dans ses enquêtes sur les centres anciens et les bidonvilles des années 60 et 70, Colette PETONNET a constaté que les « mal logés » n'avouaient pas ou peu leur attachement au quartier car celui-ci était stigmatisé par les pouvoirs publics. Leurs « raisons de rester » n'étaient donc pas toujours clairement énoncées. Dans les quartiers insalubres des DOM, nous n'avons pas du tout observé ce phénomène. Dans les entretiens, les habitants n'hésitent pas au contraire à exprimer ce qui leur plaît ou non dans leur maison comme dans leur quartier. Pour autant, leur objectif étant le plus souvent de présenter leur quartier sous un meilleur jour, on peut aussi penser qu'ils ont parfois tendance à en sur valoriser les avantages et à en dissimuler les inconvénients. Les morceaux

d'entretien qui fonderont cette partie devront donc parfois être considérés avec prudence.

Comment peut-on caractériser les valeurs immatérielles de l'habitat ? Pour John TURNER, « *les compatibilités vitales concernent le lieu de résidence et l'accès à d'autres lieux ou à d'autres gens, la sécurité de l'occupation et la transférabilité, ainsi que le confort et l'intimité.* » (TURNER, 1979, p.48). Dans les discours des habitants, nous retrouvons partiellement les fonctions évoquées par TURNER et nous en distinguons d'autres, notamment relatives à « l'esprit » du quartier ou à l'esthétique de la maison, qui s'éloignent un peu de la notion de confort développée par TURNER pour rejoindre plutôt celle de PEZEU-MASSABUAU que nous avons évoquée dans la partie précédente. En effet, pour ce dernier la notion de confort inclut aussi celle d'un bien-être social, lié à l'équilibre entre l'intimité et les relations à autrui, ainsi que celle d'un plaisir esthétique (PEZEU-MASSABUAU, 2002). Dans cette partie, nous distinguerons trois grandes familles de valeurs immatérielles de l'habitat identifiées lors des enquêtes auprès des habitants, que nous nommerons la localisation, la sécurité et l'ambiance.

3.2.1. La localisation :

Dans cette famille de valeurs, nous n'incluons pas la proximité sociale : des amis, de la famille... mais la proximité physique : au centre ville, à des espaces voués à d'autres fonctions que l'habitat, et aussi à la nature.

3.2.1.1. La proximité du centre ville :

La proximité au centre ville et donc à l'emploi et aux services est souvent une des raisons premières du choix d'un site pour l'implantation d'un quartier spontané, comme nous l'avons vu dans les deux premiers chapitres.

Aujourd'hui, cette proximité est souvent citée parmi les tout premiers avantages des quartiers par leurs habitants. « *Les avantages, c'est d'abord que nous sommes à 15 minutes du centre ville. même ceux qui n'ont pas de voiture, on peut y aller à pied.* » dira Mariette B. à propos de Trénelle³⁹³. De même, Michel J., ancien habitant du bidonville d'Eau Lisette relogé dans un studio HLM, n'est pas satisfait de son nouveau logement sauf en ce qui concerne sa

³⁹³ entretien 22B.

localisation : n'ayant pas de véhicule, il est très satisfait de pouvoir se rendre facilement en centre ville en bus voire à pied³⁹⁴. Si l'accessibilité est très importante, surtout pour des familles qui n'ont souvent pas de voiture, c'est aussi le fait « d'être en ville » qui compte pour les habitants. « *Etiez-vous content d'habiter à Volga quand vous aviez 15 ans ? - Oui, c'était bien. Moi je venais de la campagne, c'est bien aussi, on allait à la pêche... mais la ville c'était mieux alors j'étais heureux d'arriver sur Fort-de-France. On pouvait aller au cinéma, voir des copains... J'ai bien aimé vivre ici.* » dira par exemple Louis E³⁹⁵. De même, Madame Gilda trouve que « la ville » c'est le principal signe de l'amélioration de Volga Plage, son quartier : « *mais maintenant, le quartier s'est amélioré ? - ah oui, ah oui ! C'est en ville maintenant, c'est en Ville !* », dit-elle³⁹⁶. La ville apporte donc l'emploi, mais aussi les loisirs et dans une certaine mesure, la reconnaissance sociale pour des habitants qui ont édifié le quartier de leur main, qui ont été capables d'en faire, essentiellement par leur propre travail, des morceaux de ville à part entière.

Souhaiter un logement près du centre ville n'est pas propre aux habitants des quartiers spontanés, même si cela peut apparaître comme plus crucial pour eux du fait de leurs difficultés à se déplacer. C'est une valeur de l'habitat largement partagée par les habitants de la ville formelle, même si d'autres facteurs peuvent influencer dans les stratégies résidentielles des ménages (proximité de pôles de services éloignés du centre ville, installation dans un quartier socialement valorisé, recherche d'espace impliquant de privilégier la périphérie...). De nombreux auteurs ont souligné les différences notables des stratégies résidentielles des plus aisés selon les pays. Le cas des villes américaines par exemple illustre plutôt « *une localisation des pauvres au centre, à proximité de leur emploi pour minimiser leur coût de transport* » alors que « *les riches, qui ont une forte demande d'espace, se localisent en périphérie* » (GRANELLE, 2002). A l'inverse les villes du Tiers-Monde sont très majoritairement marquées par une concentration des plus riches au centre et des plus pauvres en périphérie. S'agissant des villes européennes et notamment française, les centres villes restent des localisations très prisées par les ménages (GRANELLE, 2002.). Signe de cette aspiration largement partagée, les marchés fonciers et immobiliers sont souvent très chers en centre ville, puis de moins en moins cher au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre : c'est le modèle radioconcentrique de la fixation des prix fonciers et immobiliers. A cause de

³⁹⁴ entretien 32B.

³⁹⁵ entretien 21B.

³⁹⁶ entretien 7B.

ces prix très élevés, de nombreux habitants des quartiers insalubres et illégaux des DOM n'auraient pas pu se loger à proximité du centre ville tout en restant dans la légalité.

3.2.1.2. La diversité des fonctions urbaines :

Les habitants recherchent également la présence d'espaces dédiés à des fonctions complémentaires à l'habitat au sein même de leur quartier. Le second avantage de Trénelle cité par Mariette B. est ainsi l'équipement de son quartier : *« et puis l'équipement du quartier est correct, même si il manque encore des choses. On a quand même trois plateaux sportifs, quatre écoles, une chapelle, une très belle place avec la cascade... on a des lieux de rencontre, et des lieux pour s'amuser. »*³⁹⁷. Dans le deuxième chapitre, nous avons vu que dans la très grande majorité des quartiers spontanés les habitants avaient eux-mêmes construits des terrains de sport, des locaux associatifs ou d'autres lieux de rencontre. Nous avons vu également que leurs premières revendications auprès des maires avaient le plus souvent porté sur les équipements religieux et scolaires.

Pour César T., c'est justement un manque à Volga Plage, pourtant relativement bien équipé. Il répète plusieurs fois qu'il souhaite voir aménager davantage d'espaces voués aux activités économiques, pour lutter contre le chômage des jeunes dans le quartier mais aussi contre la délinquance. Parallèlement à l'économie, il pense aussi aux loisirs. *« Sinon je pense à Volga il manque aussi d'espaces ludiques. Si on avait des espaces pour implanter des entreprises, et des espaces de jeux, les jeunes seraient moins désœuvrés. »*³⁹⁸. Dans les inconvénients de son quartier, César T. ne parle pas du tout de la qualité des logements ni des réseaux par exemple. Il ne parle que des équipements et de la lutte contre la délinquance. Pourtant, il subsiste aussi de nombreuses déficiences en matière d'assainissement, qui seront par exemple pointées par Christophe J. Mais pour César, cela ne semble pas aussi important. Dans le quartier de Cayenne, l'une des principales revendications de l'association des habitants quand la RHI a débuté était la construction d'une maison de quartier. Là encore l'objectif n'était pas seulement le loisir mais aussi la lutte contre la délinquance au sein du quartier.

³⁹⁷ entretien 22B.

³⁹⁸ entretien 27B.

Les équipements des quartiers semblent toujours très importants pour les habitants, qu'ils soient présents au sein de leur quartier ou qu'ils fassent défaut. Les usages et fonctions sociales de ces équipements pourront varier selon les usagers : lieu de rencontre, lieu de développement personnel et collectif, lieu religieux.... Mais dans tous les cas ils répondent à une attente véritable de la population. Or dans la ville formelle, et notamment dans les grands ensembles, la mixité des fonctions urbaines est parfois absente, et parfois imposée sans relation directe avec les usages réels des habitants. Monique ELEB et Anne-Marie CHATELET par exemple ont montré que certains architectes avaient tendance à penser que lors d'une opération de logement social, la création de certains lieux suffisait à créer les sociabilités, comme les coursives, les places... « *Suffit-il de proposer un lieu pour que les habitants y inscrivent directement certaines de leurs pratiques ? On peut douter de l'efficacité, en termes de convivialité, d'un système d'abord architectural et esthétique, que les habitants comprendront à leur façon, avec leurs différences.* » (ELEB et CHATELET, 1997, p. 92). De même, la Politique de la Ville a souvent conduit à ériger des maisons de quartier dans les banlieues, qui ont été au mieux inutilisées et au pire utilisées à l'inverse de ce que les concepteurs avaient imaginé.

L'expérience des quartiers spontanés nous permet donc d'affirmer que la mixité fonctionnelle à l'échelle du quartier est un critère important de satisfaction vis-à-vis de l'habitat, mais que son instauration ne peut s'exonérer d'une réflexion sur les usages pratiqués ou désirés des habitants du quartier.

3.2.1.3. La proximité d'un environnement naturel :

La proximité d'un environnement naturel est également souvent citée par les habitants : la rivière à Trénelle, la forêt au Mont Baduel, la mer à Volga Plage ou à Cayenne... Au Mont Baduel par exemple, quartier un peu périphérique, les habitants ne parlent pas du centre ville mais de la nature, qui a été un critère essentiel dans le choix de leur lieu de vie. La présence d'éléments naturels est le troisième avantage cité par Mariette B. à propos de Trénelle : « *En fait on a l'impression d'être à la ville tout en étant à la campagne, parce qu'il y a quand même beaucoup de végétation, il y a la rivière... On a des petits parcours à faire à pied dans le quartier, des balades. L'autre jour, on a emmené des gens du quartier, on a fait une vraie*

promenade dans le quartier. »³⁹⁹. Pour César T., la perte de l'accès à la plage est le premier inconvénient de Volga, avant même la délinquance : *« pour les inconvénients, d'abord Volga a perdu sa plage. Il n'y a plus d'accès à la mer, et ça va être l'objet d'un combat. Il y a eu une privatisation sauvage du bord de mer par les institutions, alors que l'identité de Volga s'est construite autour de la mer et des pêcheurs. »*⁴⁰⁰. Mariette B. fait de la nature un élément d'embellissement du quartier et de loisir pour ses habitants, César en fait un élément essentiel d'identité du quartier. Au Mont Baduel, il s'agit plutôt du bien-être des habitants. Paul A et Michel C. citent la nature comme le premier avantage de leur quartier : *« pour moi, je vous dis sincèrement, c'est juste le fait d'avoir un petit coin de forêt à côté. Là on a l'impression d'être à la fois en ville, on est à Cayenne, mais en même temps on est à la campagne. »*, dit Michel C.

Pour de nombreux acteurs institutionnels, certains habitants des quartiers spontanés aspirent d'ailleurs plus à vivre à la campagne qu'à la ville, étant donné leurs modes de vie ruraux. Ils se sont installés en ville par obligation de trouver du travail ou bien ils se sont fait « rattraper » par la ville. *« On s'est aussi rendu compte que le rapprochement des populations, qui étaient rurales, du centre de la ville, s'expliquait par la recherche de la proximité des équipements et des services, mais fondamentalement ces populations n'aspiraient pas à vivre en ville. Il faut pouvoir mettre les enfants à l'école, aller travailler. Mais on voit des gens qui au bout d'un certain temps repartent à la campagne »*, dira un urbaniste dans un bureau d'études, à propos des quartiers spontanés de Guadeloupe. Il ajoute un peu plus tard : *« Sur le quartier de Bonan Vassor par exemple, on a des modes de vie ruraux, tellement ruraux qu'on a quelqu'un, une sorte de boucher, qui égorge des cochons, et on dit : « ça ne va pas du tout, on ne peut pas égorger des cochons en pleine ville, ça met du sang partout etc. ».* Mais cette personne nous dit : *je suis là depuis 1947, et là avant c'était la campagne, j'étais dans les bois. C'est la ville qui est venue me rejoindre, moi je n'ai pas bougé.* »⁴⁰¹. Il est vrai qu'au moment de leur retraite, certains habitants repartent vivre à la campagne, comme les parents de Marius à Volga Plage par exemple. Mais d'autres préfèrent continuer à vivre en ville, même âgés, même issus de communes rurales, comme Madame Gilda ou la mère de Louis E., toujours à Volga Plage. Louis E. raconte que sa mère a acheté un bout de terrain à Saint Esprit, à la campagne, où elle a construit une petite maison en bois.

³⁹⁹ entretien 22B.

⁴⁰⁰ entretien 27B.

⁴⁰¹ entretien 43A.

« C'était une maison pour les vacances. Mais en fait on n'y allait pas souvent, ma mère préférait rester ici à Volga. Et moi je préfère aussi habiter à Fort-de-France qu'à Saint Esprit », dit-il⁴⁰². Finalement, il semble que les habitants préfèrent habiter en ville tout en ayant accès à la nature.

A l'échelle de la parcelle, la présence d'un jardin est également un critère très important pour les habitants. Le jardin peut être cultivé, ou tout simplement planté et décoré en tant qu'outil d'agrément. Nous avons vu qu'à la Rivière des Galets, quartier périphérique de la commune du Port à la Réunion, la plupart des jardins sont cultivés et servent notamment à l'alimentation de la famille. Mais dans des quartiers plus proches de la ville, comme à Volga Plage ou à Cayenne, les jardins sont peu cultivés. Ils ont plutôt une fonction de représentation et d'embellissement. C'est le confort lié au « plaisir esthétique » qui semble ici recherché.



Photo 40 - Un jardin à Volga Plage (avril 2004)



Photo 41 - Un jardin à Say Piscine (Photo A.Cheyssial)

S'il est vrai qu'ils disent explicitement apprécier d'être en ville tout en ayant l'impression d'être à la campagne, est-ce vraiment pour faire perdurer leurs modes de vie ruraux ? N'est-ce pas plutôt la recherche d'une qualité de vie que tous les citadins, marqués par un environnement très minéral, recherchent ?

Conclusion 3.2.1.

Pour les habitants, il importe que leur habitat soit inséré dans un environnement urbain plurifonctionnel qui allie si possible une coexistence avec la nature. Les uns privilégieront la

⁴⁰² entretien 21B.

proximité aux zones d'emploi comme à Eau Lisette ou à Say Piscine, les autres l'environnement campagnard comme au Mont Baduel ou à la Rivière des Galets. Ces valeurs de localisation semblent favoriser le développement de l'individu dans ce que nous pouvons appeler une « sphère urbaine plurifonctionnelle ». En ce sens, le logement social collectif implanté en lointaine périphérie des villes loin des zones d'activités, de loisirs et de rencontres, ne satisfait pas du tout ces valeurs.

3.2.2. La sécurité :

Nous avons appelé la seconde famille de valeur la «sécurité» pour désigner la sûreté de l'implantation. Tous les habitants ont besoin de se sentir à l'abri : par la protection que constitue leur toit, mais aussi à l'abri de l'expulsion. Cela ne passe pas forcément par la demande d'une régularisation foncière, en fait il suffit aux habitants d'avoir cette certitude de ne pas être inquiétés, même si ils n'ont pas de titre de propriété.

3.2.2.1. Les habitants recherchent d'abord la sécurité physique et psychologique :

La première forme de sécurité est une protection physique. C'est le premier étage du confort identifié par Jacques PEZEU-MASSABUAU : la maison constitue ce qu'il appelle « une armure pour survivre ». Pourquoi ? Parce que l'homme a avant tout besoin d'un abri pour « *habiller et protéger notre essentielle nudité* » (PEZEU-MASSABUAU, 2002, p. 34). C'est la fonction protectrice de l'abri. Nous avons vu dans le premier chapitre que la première action des habitants quand ils s'implantent illégalement dans un quartier spontanés, c'est la fabrication de l'abri : tous racontent qu'ils ont commencé par « mettre quatre poteaux en terre », par lier des branches de bois pour en faire un plancher, par récupérer les tôles qui leur serviraient de toit.

Comment la sécurité physique des occupants peut-elle être assurée, dans des maisons qui sont déclarées officiellement ou simplement considérées comme insalubres ? De nombreuses maisons présentent des malfaçons qui fragilisent leur structure ou sont implantées sur des zones à risques. Pourtant les occupants ne s'y sentent pas en danger. Nous n'essaierons pas ici de savoir si ils sont ou non en sécurité, ce qui nous intéresse est plutôt de voir pourquoi ils

se « sentent » en sécurité. La responsable RHI d'une SEM d'aménagement en Guadeloupe constate qu'il y a en effet un fossé important entre habitants et pouvoirs publics sur le point de la sécurité de leur maison. *« Quand on vient leur parler de la structure du bâti, l'ossature, c'est le cadet de leur souci ! Pour eux leur maison est bien, c'est propre, même si la maison a des problèmes de structure et risque de s'effondrer, ils n'en ont pas conscience. Ces problèmes de risques naturels, sont aussi des questions qu'ils ne comprennent pas »*⁴⁰³.

On peut distinguer deux raisons pour lesquelles les habitants vont se sentir à l'abri chez eux. La première réside dans l'écart entre les normes qui leur sont imposées et leur propre expérience. Par exemple, une maison construite sur une pente très forte sera considérée par les pouvoirs publics comme dangereuse alors que celui qui l'a bâtie connaît parfois des procédés architecturaux adaptés au relief qui mettront sa construction hors de tout danger. C'est un constat qu'avait notamment tiré Didier DRUMMOND lors de son séjour dans les favelas de Rio de Janeiro : les « architectes aux pieds nus » des favelas avaient beaucoup de choses à apprendre aux architectes occidentaux comme lui... (DRUMMOND, 1981). Même sur le quartier de Trénelle, il n'est pas certain que les maisons construites à flanc de colline présentent vraiment des risques d'effondrement liés à leur structure même. Comme le constate la chef du service urbanisme de la mairie de Fort-de-France : *« il y a 15 ans et on parlait déjà de faire quelque chose sur Trénelle, car on voyait bien que les maisons étaient imbriquées les unes dans les autres, que ça tenait à peine... mais bon apparemment ça tient »*⁴⁰⁴. Ainsi, même si les maisons ne sont pas aux normes elles peuvent être solides tout de même. S'agissant des risques, le débat est ouvert également : certaines constructions sont situées sur des zones qui ont été classées à haut risque par les plans de prévention des risques (PPR) alors que les habitants estiment que les risques naturels sont exagérés et en tous cas ne les mettent pas en danger. C'est notamment le cas pour le quartier du Mont Baduel à Cayenne, en Guyane. Ce quartier a été classé en zone à risques au PPR mouvement de terrain suite à l'effondrement d'une autre colline de Cayenne, le Mont Cabassou. Pour les habitants du Mont Baduel, ce classement résulte davantage de la volonté de l'Etat de ne pas voir sa responsabilité engagée que de l'existence réelle de risques d'effondrement de la montagne. Watson C. ne se sent donc pas en danger du tout. *« Vous n'avez pas peur pour vous et votre famille ? Non, pas du tout. (...) Pour moi il n'y a pas de risques. Sauf qu'il faut protéger un peu, et puis c'est bon. Mais pour moi vis-à-vis du PPR, il n'y a pas de problème. Il n'y a pas*

⁴⁰³ entretien 42A.

de problème là où j'habite. Même, moi je suis là depuis 94, il pleut beaucoup, et rien n'a bougé. »⁴⁰⁵ dit-il.

La seconde raison qui fait que les habitants peuvent se sentir en sécurité même dans une maison insalubre est liée à la protection psychologique. En quelques sortes, il est plus important pour certains habitants de se sentir chez soi que de tester la solidité physique de leur maison. La maison, si précaire soit elle, peut en effet autoriser l'intimité et le sentiment d'avoir un « chez soi ». Colette PETONNET a bien montré que dans les logements anciens insalubres comme dans les bidonvilles, le fait d'avoir un chez soi prévalait sur la qualité même de l'abri. Ainsi « *Les qualités de l'abri protégeant l'intimité au sein d'un territoire sur mesure, se situent-elles à un autre niveau que celles des normes nationales du logement* » (PETONNET, 1982, p.17). La protection de l'individu n'est donc pas seulement due au fait d'avoir un toit et des murs, que l'on va considérer comme « solides », mais elle est aussi due au fait de retrouver un intérieur que nous avons nous-même créé et qui protège non seulement notre corps mais aussi notre intimité. C'est aussi la théorie de Jacques PEZEU-MASSABUAU, qui démontre que retrouver son intérieur, ses habitudes, c'est aussi se retrouver à l'abri et pouvoir se détendre. « *Ce « double instinct partagé avec tous les êtres vivants – de s'abriter des excès du milieu naturel et biologique et de s'approprier une portion d'espace où les fonctions vitales et collectives puissent s'accomplir sans contrainte* » (PEZEU-MASSABUAU, 2002, p. 55).

On distingue donc deux niveaux de protection : la protection physique et la protection psychologique. Garder ce chez-soi qui protège l'individu y compris dans son intimité nécessite ensuite de ne pas être expulsé. Or une fois cette certitude acquise, ce n'est plus seulement la défense psychologique de l'individu qui est assurée mais c'est aussi son développement social et familial qui devient autorisé.

3.2.2.2. La sécurité de l'occupation autorise l'ascension sociale :

Etre sûr de garder son toit, cela permet à l'individu de ne plus se focaliser sur l'abri de survie et de se consacrer davantage à un travail pour gagner sa vie. L'occupant peut en effet investir

⁴⁰⁴ entretien 15A.

⁴⁰⁵ entretien 36B.

ses économies et son énergie pour équiper sa maison, pour monter une petite entreprise, comme madame Gilda à Volga Plage qui a élevé considérablement son niveau de vie grâce à son épicerie, ou pour sous-louer une partie de la maison comme madame Durand. Là encore, même une cabane précaire peut favoriser le développement économique de la famille, comme l'a montré John TURNER dans le cas évoqué plus haut de la cabane précaire occupée le jeune peintre en carrosserie par opposition à la maison moderne standard occupée par le maçon en mauvaise santé. Il démontre que « *la baraque était un environnement hautement stimulant pour la famille du peintre, tandis que la maison était un environnement hautement oppressif pour l'autre famille* » (TURNER, 1979, p.70).

Dans la ville formelle, la sécurité d'avoir et de conserver un logement a souvent été considérée comme un point de départ essentiel pour s'intégrer dans le monde du travail. A la fin du 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} siècle, les logiques patronales étaient par exemple de construire des logements pour loger les ouvriers de l'usine, qui pourraient ainsi, en s'exonérant du souci de trouver un logement, se consacrer pleinement à leur travail (voir notamment MORET, 1998 et PORTET, 1978) . Plus tard, pendant les Trente Glorieuses, toute la production de logements, notamment sociaux, a été pensée comme le « complément naturel du salariat » pour reprendre les termes de Gustave MASSIAH et Jean-François TRIBILLON. Le logement « *fait partie des besoins fondamentaux reconnus : se nourrir, se loger, se soigner, s'éduquer. Il est directement lié à la méthode reconnue pour se procurer les revenus nécessaires à la satisfaction de ces besoins : travailler.* » (MASSIAH et TRIBILLON, 2000, p. 91).

Aujourd'hui, les ruptures du modèle du salariat apportées par la crise économique des années 80 ont changé la nature des liens entre logement et ascension sociale par le travail. Pour autant, peut-être aujourd'hui plus que jamais, les difficultés à trouver ou à conserver un emploi accentuent celles de trouver et de conserver un logement et réciproquement. Tout cela est particulièrement vrai si on reste dans le monde formel justement. L'économie informelle va difficilement permettre aux individus d'avoir un logement aux normes, faute de revenus fixes et déclarés. D'où la fonction sociale essentielle de certaines formes d'habitat « tiers », comme les quartiers spontanés dans les DOM mais aussi comme le parc social de fait en métropole, qui deviennent les seuls à pouvoir accueillir les populations en marge du marché formel du travail. Le logement informel ou hors normes devient ainsi le support du

développement économique de l'individu. Même ce sont aussi ces formes d'habitat hors normes qui accueillent les populations exclues de toute forme d'ascension sociale...

3.2.2.3. La sécurité de l'occupation autorise le développement de la vie familiale :

Au-delà du développement économique, la sécurité de l'implantation favorise aussi le développement de la vie familiale. D'abord parce que avoir un toit, c'est pouvoir fonder une famille. Nous avons vu par exemple que les parents de Mariette B se sont installés à Trénelle pour leurs enfants car leur nouvelle maison était plus grande et moins chère. Les parents de César T. se sont installés à Volga pour vivre en couple. Emmanuelle T. voudrait quitter son appartement en location à Volga pour réduire ses dépenses de logement et ainsi mieux élever sa petite fille... Le logement doit donc remplir un rôle d'hébergement de la famille lorsqu'elle se constitue. Puis, il doit aussi permettre l'accueil de la famille soit pour les réunions familiales soit en cas d'incident de vie. Par exemple, une vieille dame habite une grande maison à Say Piscine et a aménagé une terrasse couverte dans son jardin ainsi que plusieurs chambres dans sa maison expressément pour réunir ses enfants et petits enfants. Au Mont Baduel, lorsque la maison de Paul A. a été démolie⁴⁰⁶, c'est sa mère qui a insisté pour recueillir sa femme et ses enfants : *« j'ai mis ma femme et mes enfants à l'hôtel, moi je dormais chez un copain. Et puis ma mère s'est fâchée, elle est allée récupérer ma femme et mes enfants à l'hôtel, et entre temps j'ai mes autres enfants qui sont revenus en plus, elle les a récupérés chez elle »*. Maintenant, Paul A. aménage son garage à la hâte, le garage n'ayant pas été démolit, pour y ré installer sa famille. Mais l'insécurité le rend quasiment malade, il tremble de peur de voir sa maison à nouveau démolie : *« une fois, après la démolition de ma maison, j'ai vu les mêmes gars qui avaient sorti mes affaires (...) et bien je suis devenu tout faible. C'est vrai, parce que je pensais qu'ils venaient ici pour démolir. Je vous dis, j'ai été malade toute la journée. »*⁴⁰⁷.

Il est une autre étape de la vie familiale pour laquelle le logement va jouer un rôle de sécurité essentiel : la préparation de la mort. Les personnes âgées se préparent, pour certaines, à mourir dans leur logement ou à être enterrées au plus près de leur quartier. Par exemple,

⁴⁰⁶ Paul A ayant érigé sa maison sans permis de construire ni titre de propriété, il a fait l'objet d'un procès verbal, puis d'un jugement qui a ordonné la démolition. La démolition est intervenue en décembre 2003 et l'entretien avec Paul A s'est déroulé en octobre 2004.

⁴⁰⁷ Entretien 37B.

Madame Gilda me dit que bien qu'elle soit née dans la commune du Robert, elle souhaite être enterrée au cimetière de Sainte Thérèse, le plus proche de Volga Plage. En Guadeloupe, deux urbanistes au sein d'un bureau d'étude me parlent de plusieurs personnes âgées qui vivaient dans des logements très précaires. *« J'ai dit récemment à quelqu'un qui avait 80 ans : tu verras, ce sera mieux tes conditions de vie, avec l'aménagement qu'on va faire dans le quartier. Il m'a répondu : tu sais, ce qui est important pour moi, c'est de préparer ma mort. Et ma mort, j'ai déjà choisi de la préparer là. Ça n'a pas de sens pour eux d'avoir de nouveaux meubles, un nouvel appartement. »*. Ou encore : *« on a eu aussi le cas d'un monsieur, pas très vieux, entre 65 et 70 ans, qui a été relogé mais qui a demandé (...) de ne surtout pas démolir sa case avant sa mort. Et quand ce monsieur est devenu très malade, et bien tous les jours, il fallait que quelqu'un vienne le chercher pour l'amener chez lui, dans son ancienne case. Il voulait mourir chez lui, parce que c'était là qu'il s'était préparé. »*⁴⁰⁸. Le logement, quelle que soit sa qualité matérielle, constitue donc l'environnement rassurant et aimé qui permet de mourir en paix.

Conclusion 3.2.2 :

Ainsi, la sécurité du logement permet d'assurer des fonctions sociales presque vitales : la protection physique et psychologique de l'individu, l'ascension sociale, le développement de la vie familiale, la préparation de la mort. C'est pourquoi Colette PETONNET comme d'autres auteurs critique l'importance souvent donnée par les pouvoirs publics à la sécurité physique dans le logement au détriment des aspects psychologiques. *« En dénonçant toujours ces habitats précaires comme n'assurant pas la sécurité physique de leurs habitants, on fait fi de la sécurité psychique sans laquelle l'équilibre des êtres, donc leurs possibilités d'adaptation, risquent d'être compromis »* (PETONNET, 1982, p.60). Le logement tel qu'il est pensé par les habitants favorise le développement de l'individu dans ce que nous pouvons appeler « la sphère personnelle et familiale ».

3.2.3. L'ambiance :

Enfin, nous avons identifié un troisième ensemble de valeurs qui sont l'embellissement, la tranquillité, la proximité affective et l'esprit de quartier. C'est pourquoi nous parlerons

⁴⁰⁸ Entretien 43A.

d'ambiance, car nous quittons la sphère urbaine et la sphère familiale pour entrer dans une sphère plus amicale, amenant un bien être psychologique dû à la vie de quartier.

3.2.3.1. L'embellissement :

Que la maison et le quartier soient « beaux » importe beaucoup aux habitants. Même les cases précaires sont ainsi le plus souvent ornées de fleurs ou de peintures. S'agissant du quartier, les habitants vont s'organiser pour planter les ruelles, nettoyer le quartier, ou encore aménager des promenades comme à Trénelle.

Mariette B. est conseillère municipale à Trénelle et quand je lui demande ce qu'elle souhaiterait faire, en tant qu'élue, pour l'avenir de son quartier, elle répond : « *je souhaite qu'il y ait plus de fleurs. Je voudrais que mon quartier soit très fleuri !* »⁴⁰⁹. La seconde conseillère municipale de Trénelle, Iphigénie S., place également l'embellissement de Trénelle au centre de son discours, aux côtés de la protection de l'environnement et du nettoyage du quartier. Dans ses projets, elle souhaite remettre en route et éclairer la vieille fontaine du quartier, « *pas pour alimenter la ville mais juste pour égayer un peu* » dit-elle. « *Nous avons pensé aussi avec des peintures à faire un autre tableau de Trénelle : accorder les peintures, et qu'il y ait des tranches de couleurs* »⁴¹⁰. Ces embellissements ont selon elle pour objectif d'égayer la vie du quartier mais aussi d'attirer les touristes.



Photo 42 – Case à Cayenne en Guadeloupe (février 2004)



Photo 43 – jardin à Say Piscine (photo Léon Attila Cheyssial)



Photo 44 – Case peinte dans le bidonville d'Eau Lisette (octobre 2004)



Photo 45 – brouette décorative sur un trottoir de Trénelle (avril 2004)

Le problème du ramassage des poubelles, qui revient extrêmement dans les discours des habitants interrogés à Eau Lisette, à la BP 134 et au Mont Baduel, souligne aussi en un sens l'importance de l'embellissement du quartier. A Volga Plage, Christophe J. est soucieux des problèmes liés à l'écoulement des eaux usées et au stockage des gros déchets dans le quartier. *« Cela provoque des nuisances, à cause des moustiques, de l'odeur, mais aussi du visuel. Ça porte préjudice à l'esthétique du quartier »* dit-il⁴¹¹. Michel J. ne semble pas avoir particulièrement souffert de sa vie dans le bidonville d'Eau Lisette, mais comme il dit : *« la seule chose, c'est que c'était un petit peu sale. Les gens prennent des choses, les jettent là, et personne ne leur dit de les retirer. Mais sinon Eau Lisette c'était bon, c'était bien, mais... mais c'était beaucoup sale. »*⁴¹². Il faut dire qu'à Eau Lisette, le centre même du bidonville est occupé par un très grand tas d'ordures, que les habitants déplacent parfois jusqu'aux containers situés à l'entrée du quartier mais qui semble avoir toujours existé là, selon les voisins. Selon Pedro Q. qui habite à la BP 134, le ramassage des ordures est même la priorité pour son quartier: *« pour moi ce qui manque, c'est le ramassage des poubelles, en priorité »*⁴¹³. Pour Watson et Michel au Mont Baduel, le problème des poubelles est également le premier exemple cité en termes de manque dans le quartier. Pour eux, ce n'est pas seulement un problème de vie quotidienne, c'est surtout une question d'image du

⁴⁰⁹ Entretien 22B.

⁴¹⁰ entretien 9B.

⁴¹¹ entretien 26B.

⁴¹² entretien 32B.

⁴¹³ entretien 35B.

quartier . « *Quand on nettoie, ça arrive juste devant chez eux*⁴¹⁴, *et après plus rien. Alors après ils nous disent que oui les étrangers... En fait j'ai l'impression qu'ils font tout pour maintenir les étrangers dans une situation précaire, (..) et après ils disent oui, les étrangers ils vivent dans des bidonvilles, dans des ghettos, alors que c'est pas vrai.* »⁴¹⁵. Embellir, ce n'est pas donc seulement pour un bien-être personnel mais c'est aussi pour paraître aux yeux de l'extérieur.

S'agissant des maisons, nous avons vu dans le premier chapitre qu'elles étaient souvent très décorées : bibelots, posters aux murs, fausses fleurs... L'embellissement de la maison poursuit des objectifs similaires à ceux de l'embellissement du quartier, notamment ceux du bien-être personnel et de la représentation. Dans tous les types d'habitat, le style de la maison, sa grandeur, le luxe de ses décorations augmentent le confort parce que l'occupant en est fier pour lui-même mais aussi pour les autres. La maison quelle qu'elle soit lui permet de paraître aux yeux des autres, et peu importe si, pour décorer luxueusement son salon, il dort dans une chambre très sommaire. Mais selon Jacques PEZEU-MASSABUAU, l'embellissement a aussi une autre fonction : celle du rêve. Pour se sentir bien chez lui, l'individu a besoin de se constituer un décor pour rêver. « *Notre idéal de l'habiter exprime ainsi un compromis entre la symphonie coutumière de nos habitudes et une modulation de fantaisie qui l'estompe parfois sans l'abolir* » (PEZEU-MASSABUAU, 2002, p. 79). Dans les maisons des quartiers que nous avons étudié, nous avons en effet constaté que les intérieurs ou les façades des maisons comportaient très souvent des petites touches d'exotisme, d'originalité, de fantaisie, même dans les maisons les plus modestes. « *Qu'importe si, notre évasion réduite à une affiche, une tenture ou un bibelot, nous savons en marquer notre demeure et relever la grisaille des jours : l'insolite ne coûte pas toujours cher ; imaginer encore moins.* » (PEZEU-MASSABUAU, 2002, p. 100).

⁴¹⁴ les voisins proches

⁴¹⁵ entretien 36B.



Photo 44 – Case en tôle à Sablance (octobre 2004)



Photo 45 – intérieur à La Réunion (photo Léon Attila Cheyssial)

L'embellissement, permettant de se sentir bien dans sa maison et dans son quartier, est une valeur de l'habitat très importante pour les habitants des quartiers spontanés. Cette valeur existe dans tous les types d'habitat mais dans le cas des quartiers spontanés elle revêt une importance accrue parce qu'elle permet aux habitants de combattre leur statut social et la mauvaise réputation des quartiers dans le reste de la ville.

3.2.3.2. La tranquillité :

Le second facteur de bien être souvent cité est la tranquillité. La tranquillité se mesure à la fois par rapport au bruit mais aussi par rapport à la délinquance, ce qui rejoint la notion de sécurité.

Ainsi, quand je demande à Paul A. ce qu'il préfère au Mont Baduel, il répond : « *sa tranquillité madame, sa tranquillité. Regardez, écoutez les oiseaux chanter, il n'y a pas de bruit* »⁴¹⁶. Pour lui, c'est donc l'atout premier de son quartier. Pour Michel J., son nouveau studio est plus petit que sa case à Eau Lisette et il regrette de ne pas avoir de salon, mais par contre il me dit apprécier la tranquillité qui lui faisait défaut à Eau Lisette . « *Sinon c'est bien. Parce que là on ne voit rien, on n'entend rien, il n'y a pas de bruit, c'est bien* », dit-il. Il m'explique qu'à Eau Lisette, tout le monde mettait de la musique – ce qui a été en effet

⁴¹⁶ entretien 37B.

particulièrement frappant lors des visites de terrain - alors qu'ici, dans son HLM, il y a des règles de voisinage à respecter, on ne peut pas faire de bruit : *« à Eau Lisette, il y a toutes sortes de gens, et on ne va pas dire aux gens de baisser la musique. Mais ici comme on est en Cité, quand on met la musique il faut observer le voisinage »*. Pour lui c'est plutôt un avantage. Il apprécie le silence. Mais de quel silence s'agit-il vraiment ? Quand je lui demande, pour m'assurer qu'il ne regrette pas la musique d'Eau Lisette : *« vous préférez le calme, vous préférez être tranquille ? »* Il me répond : *« oui, parce que là, c'est pas pour dire qu'un voleur ne peut pas passer, mais c'est pas facile. Parce que ta porte elle ne s'ouvre pas⁴¹⁷, et en plus ta forme est toujours fermée. Et il y a toujours du monde, alors un voleur peut pas venir. Bon enfin... là c'est bon »⁴¹⁸*. Il semble donc faire un lien direct entre la tranquillité et la protection contre les vols. Ne rien entendre à Eau Lisette, n'est-ce pas surtout ne pas entendre la violence du bidonville ?

Là encore, la tranquillité n'est pas un critère recherché uniquement dans l'habitat hors normes. Chacun souhaite que son logement soit bien insonorisé, que son quartier soit tranquille. La protection contre le bruit est d'ailleurs elle aussi normalisée. Le code de la construction et de l'habitation définit les critères minimums d'isolation phonique requis dans les bâtiments destinés à l'habitation. Les plans d'exposition au bruit (PEB) définissent quant à eux les zones dans lesquelles la construction de logements est interdite ou autorisée à condition de prévoir des aménagements acoustiques adaptés. Quant à la tranquillité liée à la protection contre la délinquance, elle est elle aussi très recherchée comme en atteste par exemple le récent engouement pour les opérations dites de résidentialisation dans les grands ensembles, qui, en organisant la fermeture des cours et des halls d'immeubles, entendent également protéger les locataires des « nuisances » y compris sonores liées à la présence des enfants ou des jeunes dans les parties communes des immeubles.

3.2.3.3. La proximité affective :

La proximité affective est également un facteur essentiel de satisfaction vis-à-vis du logement et du quartier, qui participe à l'ambiance que les habitants apprécient. Nous avons vu que l'implantation des individus dans les quartiers spontanés était souvent dictée par la présence

⁴¹⁷ Il veut sans doute dire que la porte ne peut pas s'ouvrir de l'extérieur même quand elle n'est pas fermée à clé.

⁴¹⁸ Entretien 32B.

d'autres membres de la famille ou d'amis. Même si les relations familiales ou amicales ne sont pas toujours très développées, cette simple présence revêt une importance capitale pour certains individus, comme pour Rosaline A. qui habitait à Basse Terre. Maintenant relogée dans un logement locatif pourtant très proche de Basse Terre, elle souffre beaucoup de la solitude. La conseillère en économie sociale et familiale qui m'accompagne chez Rosaline me dit qu'elle en a fait une grave dépression. Alors qu'elle habitait autour d'un jardin où tous les jours elle pouvait faire la cuisine avec ses voisines et voir ses petits neveux et nièces s'amuser, plus personne ne vient désormais lui rendre visite⁴¹⁹. Cela montre aussi que les liens familiaux peuvent être très fragiles et que même un éloignement très léger peut les briser.

La proximité affective, au delà d'une arme contre la solitude, permet aussi de se rendre des services nécessaires à la vie quotidienne : garder ou surveiller les enfants, faire les courses... Par exemple, le capitaine A., chef des bonis au Village Saramaka à Kourou explique que les habitants qui ont été relogés hors du quartier souffrent d'avoir perdu leurs contacts. *« Par exemple pour venir voir un cousin ou un oncle, c'est éloigné, et quand on a besoin de se déplacer, ne serait-ce que pour les enfants, pour la surveillance des enfants, ça pose problème »*⁴²⁰. Un travailleur social en Guadeloupe dira aussi que dans le cadre des RHI, les habitants lui disent par eux-mêmes qu'ils veulent être relogés près de leurs anciennes connaissances : *« Parfois ils nous disent qu'ils ne veulent plus voir leurs voisins, mais c'est très très rare. En règle générale, les gens vous disent : « c'est untel qui fait mes courses », ou « je fais les courses de Mme untel, je veux savoir où elle va » etc. C'est eux qui nous le disent »*⁴²¹. C'est aussi un certain contrôle social qui va s'exercer au sein du quartier grâce aux réseaux de connaissance : les plus âgés vont surveiller les plus jeunes. Le même travailleur social en Guadeloupe constate, à propos des personnes âgées : *« souvent la délinquance vient de l'absence de contrôle social. Or ces personnes-là, qui sont des référents, ont la capacité d'avoir ce contrôle. « Qu'est-ce que tu fais là ? » « Qu'est-ce qui se passe ? » « Retourne chez ta maman » etc. Ces gens là sont respectés. Quand on vient briser ça, ce n'est pas uniquement l'équilibre de ces gens-là qu'on remet en cause, mais aussi l'équilibre général au niveau du quartier. »*.

⁴¹⁹ rencontre 15B.

⁴²⁰ entretien 1B.

⁴²¹ entretien 43A.

La proximité affective régule et améliore la vie quotidienne des quartiers. Le dernier aspect qui en découle concerne aussi la vie quotidienne mais il est moins matériel : il s'agit de l'esprit de quartier. Au-delà des liens familiaux ou de voisinage directs, les habitants recherchent en effet une certaine convivialité au sein de leur quartier. Même lorsque les occupants des quartiers spontanés ne se connaissent pas initialement, des liens se tissent peu à peu. Pour César T., la convivialité est même l'atout premier de Volga Plage : *« le premier avantage c'est la convivialité et la solidarité inter générations. Les gens vivent côte à côte, les logements sont très proches les uns des autres, il pourrait y avoir des conflits de voisinage alors que de façon générale les relations de voisinage sont très bonnes. Et puis il fait bon vivre, à Volga. Il y a beaucoup de bons vivants, qui font la base d'un mode de vie particulier »*⁴²². Michel C. quant à lui apprécie en premier lieu la proximité de la nature au Mont Baduel mais il cite immédiatement après la vie de quartier : *« et puis le fait qu'on est tous sur le terrain, voisins et voisines, il y a encore cet esprit alors qu'à Cayenne... »*⁴²³. A la BP 134, l'esprit de quartier c'est le Brésil. Et les habitants apprécient de retrouver l'ambiance de leur pays d'origine. *« Qu'est-ce qui vous plaît dans ce quartier ? - Pour moi, on est au Brésil ici. (...) tout ce que vous voyez ici, c'est le Brésil. Vous regardez la télévision, c'est brésilien. La langue, c'est brésilien. Enfin... surtout maintenant, il y a la route, vous allez à Oyapoque, vous achetez tout ce que vous voulez du Brésil. Ici, c'est le Brésil. »* dit Pedro Q⁴²⁴. Un « mode de vie particulier », un « esprit », les habitants accordent une importance primordiale à l'ambiance au sein de leur quartier.

Cet esprit de quartier, fondé sur la bonne entente des habitants, est souvent schématisé par le fait de « vivre dehors », par opposition à « vivre enfermé », c'est-à-dire en fait vivre ensemble par opposition à vivre seul. Or l'appartement implique, pour les habitants des quartiers spontanés, un repli sur soi et sur l'intérieur peu apprécié. Par exemple, Iphigénie S., ancienne habitante de Trénelle, regrette de ne plus connaître personne maintenant qu'elle vit en appartement : *« maintenant j'habite à Case Pilote où j'ai un appartement. Mais vu mes activités professionnelles je ne rentre que tard le soir à Case Pilote, ce qui fait que les gens de mon immeuble à Case Pilote ne me connaissent pas. On se dit bonjour mais on ne se connaît pas. »*⁴²⁵. C'est aussi ce qu'exprime Michel J. dans son studio à Cayenne, qui me

⁴²² entretien 27B.

⁴²³ entretien 36.

⁴²⁴ Entretien 35B.

⁴²⁵ entretien 9B.

montre la porte de son appartement quand je lui demande si il connaît ses nouveaux voisins. *« Tout le monde vit chez soi ? - toute la journée, la porte fermée. Bon, on vit bien, quand je descends l'escalier si je croise une voisine qui monte je lui dis bonjour, mais c'est tout. »*, explique-t-il⁴²⁶. Pour Christophe J., ancien habitant de Volga Plage, vivre dehors c'est même la raison principale qu'il cite pour expliquer qu'il aimerait revenir vivre à Volga : *« J'ai envie d'avoir un toit à Volga-Plage, oui. Chez moi à Montgérald, on vit dans la maison, mais à Volga, on vit dans les rues »*⁴²⁷. En métropole, Colette PETONNET avait observé les mêmes discours chez les anciens habitants des bidonvilles au moment de leur relogement dans les banlieues : ils regrettaient la perte de la vie de quartier en l'exprimant par l'opposition dehors – dedans. Elle cite un morceau d'entretien : *« "après ce ne sera plus pareil, chacun chez soi, enfermé" "mais vous pourrez aller vous voir, vous ne serez pas loin les unes des autres" – "ce ne sera pas pareil, là on est dehors toutes ensemble" »*. (PETONNET, 1982, p.64). Dans les expressions des habitants, on voit bien que vivre dehors, c'est vivre avec autrui mais c'est aussi vivre libre, alors que dans un habitat impersonnel coupé des réseaux de solidarité on a l'impression de vivre emprisonné. Le regain d'intérêt actuel pour les ambiances villageoises et conviviales au sein des quartiers des grandes villes montre que la vie de quartier n'est pas une valeur de l'habitat spécifique aux bidonvilles ou aux quartiers spontanés. Pour Alain BOURDIN, l'un des mythes entretenus sur les quartiers anciens par les défenseurs de la notion de « patrimoine » est justement celui du village où rien n'a changé ou presque depuis des siècles et qui a su garder sa convivialité et sa mixité sociale : *« tout le monde aime le quartier, tout le monde s'aime bien, tel est le stéréotype que diffusent avec obstination ceux qui parlent des quartiers anciens (et n'y habitent pas) »* (BOURDIN, 1984, p.41). Mais qui aujourd'hui rêve de vivre enfermé dans un appartement sans connaître ses voisins ? N'est-ce pas pourtant la façon dont les marchés actuels du logement incitent les populations à vivre, surtout les plus pauvres qui ont encore moins le choix de la localisation de leur logement ?

Conclusion 3.2.3 :

Cette ambiance de quartier a une influence directe sur le confort psychologique des habitants, leur bien être. On le ressent bien dans les expressions très imagées de Madame Gilda qui explique qu'elle aime son quartier parce que *« la Volga elle est gentille, elle est douce, elle est*

⁴²⁶ entretien 32B.

⁴²⁷ entretien 26B.

caressante...»⁴²⁸. Cette famille de valeurs de l'habitat semble essentielle à l'insertion harmonieuse de l'individu dans un groupe humain, à son équilibre relationnel.

Conclusion 3.2 : la prédominance de l'immatériel dans le système de valeurs des habitants

Dans les entretiens réalisés, les habitants citent avant tout des valeurs immatérielles pour caractériser les avantages ou les manques de leur quartier. Ce qui compte avant tout pour eux, c'est que la localisation de leur logement facilite leur insertion dans une sphère urbaine plurifonctionnelle, que la sécurité de l'occupation permette leur ascension sociale et familiale, et enfin que l'ambiance du quartier favorise leur bien être relationnel.

3.3. Significations de la propriété pour les habitants :

L'accession à la propriété fait partie des désirs les plus partagés en matière d'habitat, que ce soit en métropole ou dans les DOM. Yvonne BERNARD en fait d'ailleurs le premier facteur de satisfaction résidentielle des français (BERNARD, 1995). Etre propriétaire semble faciliter l'accès à certaines des valeurs de l'habitat évoquées ci-dessus, notamment la liberté d'agencer l'espace, la sécurité de l'occupation ou encore l'embellissement. Pourtant, l'immense majorité des habitants des quartiers insalubres et illégaux ne dispose pas d'un titre de propriété du terrain en bonne et due forme. Se satisfont-ils de leur occupation sans titre ? Que représente la propriété formelle du sol à leurs yeux ?

3.3.1. L'ambiguïté d'une propriété sans titre :

A part les habitants qui ont déjà connu une régularisation foncière, comme Edwige C. et Marc T. à Sainte-Rose, en Guadeloupe, les habitants que nous avons interrogés sont ou bien locataires (avec ou sans titre) ou bien propriétaire de la maison mais pas du sol. Quand ils parlent de la propriété, ils ne pensent pas, le plus souvent, qu'ils ne sont eux-mêmes pas propriétaires dans le droit commun. Nous avons donc cherché à identifier ce que la propriété

⁴²⁸ entretien 7B.

même sans titre représentait pour eux, puis en leur parlant du titre de propriété, nous nous sommes demandés ce que la propriété formelle pouvait leur apporter de plus. Il s'avère que les discours sont ambigus, car les mêmes qui se sentent propriétaires même sans titre peuvent, un peu plus loin dans les entretiens, souligner que l'absence de ce titre les mets dans une certaine insécurité.

3.3.1.1. Le sentiment d'être propriétaire même sans titre :

Tout d'abord, il s'avère que de nombreux habitants se sentent propriétaires même sans titre. Comme nous l'avons montré dans la partie consacrée aux logiques d'implantation, nombreux sont ceux qui ont reçu une autorisation implicite de s'installer ou ceux qui habitent depuis parfois plusieurs générations sur la même parcelle. Tout cela explique le sentiment de légitimité qui les habite alors même qu'ils sont le plus souvent conscients de ne pas avoir de titre légal. Pour eux, la présence d'un titre formel n'est donc pas un critère essentiel de la propriété. « *La notion de propriétaire sans titre n'a pas beaucoup de sens, ils estiment être propriétaire simplement en vertu du droit du sol, parce qu'ils sont là depuis toujours* » estime Albert FLAGIE. Donc pour lui, « *il n'y a pas d'habitat de fait ici qui se soit édifié sur une volonté d'être dans l'illégalité. Au contraire, les gens considèrent que comme leur grand-mère, leur arrière-grand-mère étaient là, ils sont réellement chez eux* »⁴²⁹. César T. confirme ce sentiment d'être légitimement propriétaire chez les habitants de Volga Plage : « *je ne connais pas un habitant de Volga qui ne se sente pas chez lui ici, la régularisation ce n'est pas tellement important* ». Et même : « *les transmissions dans la famille se font, même si c'est de façon informelle* »⁴³⁰. Christophe J. considère même qu'il serait impossible de vouloir expulser les gens sous prétexte qu'ils n'ont pas de titre de propriété, car la personne qui s'y essaierait serait sans doute tuée avant d'avoir commencé...

3.3.1.2. Une conscience du danger :

Pourtant, certains habitants interrogés soulignent que le fait de ne pas avoir de titre, c'est quand même une insécurité. Albert FLAGIE lui-même souligne cette ambiguïté en disant :

⁴²⁹ entretien 38A.

⁴³⁰ discussion avec César T., 29 mars 2004.

« les gens ne sont pas fous, ils se considèrent comme propriétaires vis-à-vis des autres, mais ils savent très bien que vis-à-vis de l'Etat ils ne sont pas dans une position claire et précise »⁴³¹. Louis E. sait que à Volga, les terrains appartiennent majoritairement à l'Etat et comme il dit : « nous n'avons que les murs ici ». Emmanuelle T. considère que l'absence de titre est un danger : « je voudrais bouger de Volga pour pouvoir être propriétaire de ma maison, parce que ici c'est trop dangereux, on n'a pas de titre de propriété »⁴³². Paul A reprend cette idée de danger : « on vit comme ça, avec une épée de Damoclès sur la tête ! »⁴³³. Il est vrai que le Mont Baduel est un des rares quartiers où des maisons illégales aient jamais été démolies par les pouvoirs publics (l'Etat en l'occurrence). Le danger est souvent la première idée exprimée par les habitants au sujet des titres de propriété, avant même la reconnaissance sociale ou la transmission aux enfants par exemple. C'est ce qui fait dire à Albert FLAGIE que la régularisation foncière, c'est avant tout une question de tranquillité d'esprit pour les occupants sans titre : « ils sont très contents d'y aller, d'accéder à quelque chose où ne va pas les déranger. Nous, nous dirions 'à un statut légal', mais eux, ils vont dire 'à une tranquillité d'esprit' »⁴³⁴.

En fait, ce n'est pas automatiquement l'absence de titre de propriété qui entraîne ce sentiment d'insécurité. Selon les quartiers, les habitants vont se sentir plus ou moins soutenus par le maire par exemple : Trénelle et Volga sont des quartiers confortés par les maires successifs de Fort-de-France Aimé Césaire puis Serge Letchimy, donc les habitants s'y sentent protégés. Au contraire, à la BP 134 ou au Mont baduel, les habitants sont plus craintifs des démarches que le maire pourrait engager. Ils ne sont pas sûrs de pouvoir rester dans leur quartier. Mais même cette incertitude n'entrave pas complètement l'investissement des occupants dans leur maison ou dans leur quartier. Au Mont Baduel ont ainsi été construites des maisons en dur de très bonne facture, et même pour les maisons plus modestes certains n'ont pas hésité à investir toutes leurs économies comme la mère de Michel C. Il n'y a donc pas toujours de relation directe entre le titre de propriété et l'appropriation du logement et du quartier par les habitants.

⁴³¹ Entretien 38A.

⁴³² entretien 28B.

⁴³³ entretien 37B.

⁴³⁴ entretien 38A.

3.3.2. Le titre de propriété facilitateur de la vie quotidienne

En fait, c'est souvent quand ils ont eu besoin d'accomplir des formalités administratives que les habitants ont été confrontés à la nécessité d'avoir un titre de propriété en bonne et due forme. Par exemple, Edwige C. habite dans le lotissement communal irrégulier Charles Gabriel, dans la commune de Sainte Rose en Guadeloupe. Ce lotissement a été construit sur le domaine public maritime. Les occupants peuvent obtenir une cession de leur parcelle s'ils l'occupent pour leur habitation principale et depuis suffisamment longtemps⁴³⁵. Edwige avoue qu'avant de solliciter des subventions pour réparer son toit, elle ne se doutait pas qu'elle n'était pas propriétaire étant donné qu'elle avait achetée sa maison au constructeur employé par la mairie... « *Au début je ne savais pas que je n'avais pas de titre de propriété* », dit-elle. « *J'ai dit à la mairie que la maison était très abîmée et qu'il fallait faire quelque chose. Alors la mairie m'a envoyé une lettre pour me proposer une amélioration de l'habitat. Ça fait 8 ans que la demande d'amélioration de l'habitat a été faite, mais ils n'ont pas mentionné que je n'étais pas propriétaire. Alors quand j'ai donné les papiers, j'ai su que je devais repayer le terrain pour avoir ces aides à l'amélioration.* ». C'est alors qu'elle a engagée, avec l'aide de la DDE, les démarches pour obtenir la cession légale de son terrain et, ainsi, obtenir les subventions d'amélioration de l'habitat... Pour elle, la propriété légale c'était donc d'abord pouvoir réparer son toit, mais elle ajoute qu'elle est tout de même heureuse de devenir réellement propriétaire : « *Avant je ne savais pas que je n'étais pas propriétaire, mais maintenant ça me réjouit de savoir que je vais vraiment être propriétaire* »⁴³⁶. Cette réjouissance prime donc sur le fait qu'elle pourrait plutôt reprocher à la mairie de lui avoir vendu illégalement son terrain de nombreuses années auparavant... Pour César T., qui considère que la régularisation foncière n'est pas si importante à Volga, le seul inconvénient c'est également de ne pas pouvoir obtenir les aides à l'amélioration de l'habitat. « *Le problème de l'absence de régularisation, c'est qu'il n'est pas possible d'obtenir les aides pour rénover son logement* »⁴³⁷. Le fait de ne pas pouvoir vendre légalement sa maison ou bien de ne pas recevoir d'indemnités en cas d'expropriation sont aussi deux aspects pour lesquels les habitants regrettent de ne pas avoir de titre de propriété en règle. En fait, que ce soit pour rénover ou vendre son logement, l'absence de titre devient problématique dès lors

⁴³⁵ la loi du 30 décembre 1996 a assoupli les modalités de cession des terrains du domaine public maritime aux occupants privés, par l'insertion des articles L89-4 et L89-5 dans le code du domaine de l'Etat.

⁴³⁶ entretien 18B.

que les habitants éprouvent le besoin d'entrer dans les systèmes normés mis en place par les pouvoirs publics autour du logement.

3.3.3. Recherche identitaire et reconnaissance sociale

De prime abord, la plupart des habitants estiment que la propriété formelle n'est pas très importante, ou bien qu'elle les tranquillise, ou encore qu'elle facilite leur vie quotidienne. Mais en approfondissant les entretiens, il apparaît que la propriété formelle revêt aussi pour eux deux fonctions sociales dont l'importance est fortement renforcée, si ce n'est conditionnée, par l'héritage historique de l'esclavage et de la colonisation. Ces fonctions sont l'inscription identitaire dans une famille et l'ascension sociale. L'ascension sociale peut elle-même prendre deux formes : l'intégration grâce au respect des règles de la société dans laquelle vivent les habitants, et la réussite financière.

3.3.3.1. L'inscription dans une lignée familiale :

Pour l'anthropologue guadeloupéen Albert FLAGIE, la propriété du sol est avant tout une question d'ancrage personnel dans une lignée familiale. Il faut selon lui remonter à l'esclavage pour comprendre l'attachement très fort des antillais à la terre : « *c'est une société où manque la racine, le point d'ancrage, dit-il, ce qui explique pourquoi il y a aujourd'hui une sur valorisation de tout ce qui pourrait être rattaché à un quelconque élément du sol.* »⁴³⁸. Posséder, c'est donc se positionner matériellement dans une société où les descendants n'étaient pas des hommes libres mais des esclaves, dans une société où les individus sont encore aujourd'hui en quête d'une identité qu'ils cherchent dans leur lignée. « *Dans la parcelle de terre, on convoque immédiatement l'arrière-grand-père, ou l'arrière-grand-mère, on convoque la lignée, et quand on s'accroche à la parcelle, on ne s'accroche pas simplement au sol mais on s'accroche à une lignée, on s'accroche à l'âme.* »⁴³⁹. La possession de la terre permet alors à la fois de tisser des liens avec son passé mais aussi avec son futur, par la transmission du bien immobilier à sa descendance. Dans les entretiens

⁴³⁷ entretien 27B.

⁴³⁸ entretien Albert FLAGIE, anthropologue, Guadeloupe.

⁴³⁹ idem

réalisés avec les habitants des quartiers informels, beaucoup justifient leur volonté d'accéder à la propriété formelle pour leurs enfants. Paul A. habite dans un quartier informel en périphérie de Cayenne en Guyane. Il explique ce que représente la propriété pour lui : *« c'est un rêve depuis que j'ai eu ma première paie. Un rêve que j'ai de devenir un jour propriétaire de ma maison, et de pouvoir dire à mes enfants : je vous laisse ceci, prenez en soin, transmettez-le aussi à vos enfants. »*⁴⁴⁰. L'objectif n'est d'ailleurs pas seulement de transmettre un patrimoine, mais simplement de vivre en famille. Avoir sa maison apparaît pour les habitants comme un critère qui favorise fortement leur cohésion familiale. C'est pourquoi la première raison que donne la jeune Emmanuelle T. à son désir de propriété, c'est sa fille. Watson C. raconte aussi : *« J'avais fait une demande pour avoir un terrain ailleurs, comme j'ai une famille et tout, j'avais fait une demande, pour que tout le monde soit réuni. »*. On trouve la même idée de la réunion familiale chez Paul A. : *« Et puis, j'ai toujours eu envie d'avoir ma maison à moi, avec ma famille dedans, et les voir tous là. »*. En réalité, l'idée du patrimoine est sous-jacente, car on peut tout à fait louer un appartement tout en vivant avec toute sa famille réunie. Mais dans le cas de la propriété, la famille est en outre liée par la possession d'un bien commun et pas par sa seule occupation. Selon l'architecte Anne HUBLIN, le désir de transmission patrimoniale aux Antilles a été nettement renforcé ces dernières décennies suite à l'amélioration progressive de la qualité des logements. *« La maison moderne apparaît également comme un bien plus durable et de plus grande valeur que la case ancienne, objet par conséquent d'une transmission patrimoniale plus affirmée »* (HUBLIN, 1990, p. 38). Les quartiers insalubres et illégaux sont tout particulièrement concernés : l'investissement des habitants dans l'amélioration de leur maison, le plus souvent très précaire initialement, renforce leur désir de céder ce bien à leurs descendants.

La possession du sol permet l'insertion identitaire de l'individu dans une famille, avec ses ancêtres et ses descendants.

3.3.3.2. La réussite sociale :

Posséder, c'est aussi accéder enfin à un droit qui n'était attribué qu'aux maîtres pendant l'esclavage et quasiment qu'aux colons par la suite. Comme le souligne le sociologue Léon Attila CHEYSSIAL, devenir propriétaire, *« ce n'était pas économiquement inaccessible, mais*

⁴⁴⁰ entretien avec Paul A., habitant du Mont Baduel (Cayenne, Guyane),

bien socialement inaccessible. ». En ce sens, il considère que le LES a entraîné une vraie révolution sociale : on pouvait être pauvre et descendant d'esclave, mais devenir propriétaire quand même... Il raconte l'histoire d'une dame qui occupait un LES mais à qui l'opérateur social avait fait croire qu'elle ne deviendrait propriétaire qu'après avoir remboursé ses quinze années de mensualités. *« Je lui ai dit que non, qu'elle était déjà propriétaire. Elle était furieuse, elle ne voulait pas me croire. Elle m'a montré son acte, et je lui ai lu la phrase qui disait qu'elle était propriétaire. Alors elle s'est mise à pleurer. »*⁴⁴¹. La propriété est un rêve social pour des familles qui n'ont jamais eu que le droit d'occuper un terrain dont ils n'étaient pas propriétaires de droit commun.

Enfin, posséder une terre et un logement que l'on peut transmettre à ses enfants, c'est d'autant plus important pour les personnes démunies que leurs parents ne leur ont quant à eux souvent rien laissé. Paul A. précise ainsi, après avoir expliqué qu'il tient à transmettre un patrimoine à ses enfants : *« pour cause, moi mon père il est mort chez moi, avec moi, il a travaillé toute sa vie et il n'a jamais rien eu, qu'une petite chambre qu'il louait. Alors ça m'a conforté dans mon idée de dire à mes enfants : je vous laisse ça, vous ne pouvez pas dire que je ne vous ai pas laissé quelque chose. »*⁴⁴². Devenir propriétaire, c'est le signe d'une réussite sociale nouvelle dans la famille.

3.3.3.3. L'intégration à la société par le respect de ses règles :

Parallèlement à la réussite financière, l'ascension sociale peut aussi provenir du fait que l'habitant qui devient propriétaire de droit commun est alors « en règles » dans sa société . Etre en règle constitue une étape fondamentale de l'intégration. Cet aspect de la propriété est surtout important aux yeux des populations immigrées, qui doivent lutter encore davantage pour s'intégrer que les populations dominiennes. Par exemple, Marc T. est un haïtien habitant le lotissement Charles Gabriel à sainte Rose, en Guadeloupe. Ce lotissement étant situé sur les 50 pas géométriques, les habitants peuvent demander à l'Etat la cession du terrain qu'ils occupent. Marc T. fut l'un des premiers habitants de Guadeloupe à effectuer ces démarches de régularisation. Il s'est avéré que la totalité de l'entretien réalisé avec lui a été axée sur l'importance pour lui d'être en règles. Il a en outre systématiquement associé la volonté d'être

⁴⁴¹ entretien avec Léon Attila CHEYSSIAL, architecte et sociologue, La Réunion, 29 mai 2003.

⁴⁴² Entretien avec Paul A., cité.

en règles à celle de s'intégrer et de permettre à ses enfants de s'intégrer. « *Pourquoi vouloir un titre de propriété ? Je veux respecter la loi, je veux être en règles. Je ne veux pas laisser des problèmes à mes enfants si je meurs.* » répond-il. Ou encore : « *je veux m'intégrer. Je suis toujours optimiste. L'important c'est de vivre. N'importe où, j'aurais cherché à m'intégrer. On est des citoyens du monde. Il faut être en règles, et on peut s'intégrer partout.* », et plus tard : « *je voulais avoir un travail, faire venir ma famille, et être en règle. Alors j'ai régularisé ma maison, je me suis organisé. Je ne fais pas de vagues, et je veux que mes enfants s'intègrent aussi.* ». Même quand je lui demande si le titre de propriété ne facilite pas pour lui la réalisation des travaux qu'il a engagés dans sa maison il me répond : « *quand j'ai voulu améliorer cette maison, on m'a dit que les aides financières étaient impossibles parce que je n'avais pas de titre de propriété. Alors j'ai fait les travaux tout seul et je les ai payés tout seul. Je ne suis pas du genre à regarder le côté négatif des choses. Le titre de propriété, ce n'était pas pour payer les travaux, mais pour être en règles et ne pas laisser de problèmes à mes enfants.* »⁴⁴³. C'est au Mont Baduel que nous avons retrouvé le même désir, quasi obsessionnel, d'être en règle : Michel C. et Watson C. sont eux aussi haïtiens, et ils répèteront à de nombreuses reprises au cours de l'entretien qu'ils veulent régulariser leur situation et s'intégrer en Guyane. Il en va de même pour les immigrés contraints au squat en France métropolitaine : « *l'occupation illégale est source d'un sentiment justifié d'insécurité et d'instabilité, mais aussi d'un inconfort moral pour ceux qui, nombreux, aspirent à respecter les règles du jeu en vigueur en France, et redoutent le passage à l'illégalité.* » (BOUILLON, 2003, p. 28).

Conclusion 3.3 : le rêve de propriété traduit celui de l'ascension et de l'intégration sociales

La propriété fait partie des valeurs de l'habitat privilégiées par les habitants des quartiers insalubres et illégaux. Si le désir de posséder son logement est également partagé par les populations de la ville formelle, dans les DOM comme en métropole, il ne prend toutefois pas toujours les mêmes formes pour les habitants des quartiers spontanés. Ceux-ci sont en effet plus pauvres, plus noirs et plus immigrés que les habitants de la ville formelle française dans son ensemble, ce qui a des conséquences importantes. Les trois fonctions de l'ascension

⁴⁴³ Entretien 19B.

sociale pour l'individu pauvre, de la construction identitaire pour le descendant d'esclave ou de l'intégration pour l'immigré s'érigent quasiment, en effet, en fonctions de survie. Il s'agit à la fois de la survie du corps, par la sécurité du logement et par l'apport de revenus financiers, mais aussi d'une survie plus identitaire et sociale, par l'insertion de l'individu dans un cadre personnel et collectif. C'est le cadre de son développement en tant qu'individu ayant ses propres désirs, sa liberté et sa dignité, mais aussi en tant qu'être social, qui vit aussi grâce et à travers autrui.

La question est bien sûr de savoir pourquoi ces fonctions de l'ascension sociale, de la construction identitaire et de l'intégration ne seraient pas autorisées dans le logement locatif. En fait, ce n'est pas tant le locatif en tant que tel qui les entrave, mais plutôt le marché du logement locatif tel qu'il existe aujourd'hui. En effet, ou bien les habitants des quartiers spontanés en sont exclus, et dans ce cas la seule solution qui s'offre à eux c'est la propriété sans titre, ou bien les seules formes de logement qui leur sont accessibles sont des logements HLM qui ne correspondent pas à leur façon de vivre, qui les coupe de leur proximité affective ou qui les marginalise au lieu de les intégrer.

Conclusion du chapitre 3 : des habitants rassemblés et valorisés par leur système de valeurs sur l'habitat

Dans ce chapitre, nous avons cherché à identifier ce que nous avons appelé des « valeurs » de l'habitat c'est-à-dire, pour reprendre la théorie de John TURNER, ce que le logement fait dans la vie des gens et non ce qu'il est. Lorsque ces valeurs apparaissent comme matérielles, comme les éléments de confort, l'espace et les économies financières, elles font en fait écho à des valeurs immatérielles : le bien-être, la liberté, l'intimité ou encore la figuration sociale. Viennent ensuite ce que nous avons appelé les « valeurs immatérielles » : la localisation, la sécurité et l'ambiance. Ces valeurs permettent à l'individu de s'intégrer dans l'urbain avec ses diverses fonctions, de gagner sa vie, de développer sa vie sociale et familiale. Enfin, la propriété permet aussi, par d'autres biais, de se construire et de s'intégrer. Ces valeurs se retrouvent dans l'ensemble des quartiers que nous avons étudiés, même si chaque quartier garde des spécificités liées à sa composition urbaine et sociale. Il existe ainsi un système de valeurs sur l'habitat relativement homogène, pouvant s'appliquer à l'ensemble des quartiers

insalubres et illégaux des DOM. C'est un référentiel commun aux exclus du logement formel dans les DOM.

Les habitants ont construit ou amélioré leur logement afin qu'il réponde aux valeurs qui étaient les plus importantes pour eux. Certains n'y parviennent pas et souffrent de l'insécurité, du manque de confort, de la solitude... Mais de façon générale, les habitants ont réussi, avec des moyens financiers et techniques pourtant limités, à se sentir bien chez eux. Même si tous leurs rêves ne sont pas réalisés, ils ont atteint un seuil de bien-être dans leur logement qui les satisfait. Le signe de cette satisfaction peut se lire dans l'attachement des gens à leur maison et à leur quartier, et dans leur refus de s'en séparer. Les mots sont souvent très forts, comme ceux de Madame Gilda pour Volga Plage : « *vous ne voudriez jamais partir d'ici ? - jamais ! jamais ! la mort ! la mort qui va me faire partir d'ici là ! ah non non non...je ne vais pas faire ça ! (...). J'adore, j'adore, Volga, je l'aime !* ». Ceux de Mariette B. pour Trénelle : « *quand on a vécu depuis l'âge de 6 ans dans un quartier comme Trénelle, on y est viscéralement attaché* ». Ceux de Paul A. pour le Mont Baduel : « *franchement, je donnerais cher même pour rester ici. Alors dire que je préférerais, le mot est faible !* ». Beaucoup disent tout simplement « *c'est toute notre vie qui est là* ». Cet attachement au quartier et au logement montre que les habitants des quartiers insalubres et illégaux sont soudés et valorisés par le fait qu'ils parviennent, même imparfaitement, à mettre en oeuvre leur système de valeurs sur l'habitat.

Conclusion de la partie 1 : des atouts mais aussi des faiblesses qui appellent une action des pouvoirs publics

Les quartiers d'habitat insalubre et illégal se sont formés aux abords des grandes villes pour accueillir des populations démunies qui n'avaient pas de solution de logement dans le marché formel. L'évolution de ces quartiers montre que les habitants s'y sont investis à la fois financièrement et affectivement. Loin d'être des lieux provisoires à la marge des villes, ces quartiers constituent au contraire des parties intégrantes de l'urbain, comme en témoigne leur organisation spatiale et sociale.

Les quartiers insalubres et illégaux présentent à la fois des atouts et des faiblesses. Leurs atouts sont d'abord de procurer un toit à des individus exclus du logement légal, mais aussi de leur permettre de développer une vie économique, familiale et sociale. L'habitat qu'ils se sont eux-même construit répond à certaines des valeurs essentielles à leurs yeux : la localisation, la sécurité et l'ambiance. Pour autant, nous avons vu que ces quartiers connaissent aussi de nombreux dysfonctionnements, liés à leur insalubrité et à leur illégalité. Ils sont d'abord touchés par des problèmes d'hygiène, essentiellement liés à la déficience des systèmes d'assainissement et à l'insuffisance de traitement des déchets. Déchets ménagers, matériaux et gros déchets (carcasses de voiture, meubles...) encombrant les quartiers. Ces dysfonctionnements, ainsi que les problèmes d'humidité et de fragilité structurelle des maisons, peuvent avoir des impacts sur la santé des habitants. Les risques sur la santé ne sont toutefois pas clairement mis en évidence par les pouvoirs publics, mais nous y reviendront plus en détail dans la partie suivante. Le deuxième type de dysfonctionnement est lié aux risques : risques naturels, risques liés à la construction (dont la solidité n'est pas toujours assurée), mais aussi risques sociaux. Les quartiers connaissent en effet des problèmes de délinquance : crimes, trafics de drogue, prostitution... Enfin, le troisième type de dysfonctionnements est lié à l'illégalité : illégalité de l'occupation du sol, illégalité de la construction ou encore illégalité de l'économie.

Le tableau ci-dessous permet de tracer le bilan des atouts et des faiblesse des quartiers, dont

nous avons vu que certains sont plus avancés dans leur processus d'auto amélioration.

	Atouts	Faiblesses
La maison	Un toit pour les exclus du logement formel	Mais un toit parfois fragile Et un toit illégal (illégalité de l'occupation du sol et de la construction)
	Respect des modes d'habiter privilégiés	Mais pour d'autres, exploitation par des marchands de sommeil
	Accès progressif au confort	Absence de confort
	Minimisation des dépenses de logement	Loyers élevés dans le cas de marchands de sommeil
	Accès à la propriété même sans titre	Location abusive
	Protection psychologique	Insécurité liée à l'illégalité de l'occupation, exploitation de l'individu par les marchands de sommeil
La localisation du quartier	Proche des emplois et des services	Parfois enclavé
	Proximité d'un environnement naturel de qualité	Environnement dangereux (risques naturels) Ou dégradé par la densité de l'occupation et les déficiences d'assainissement
Les réseaux	Fabrication des réseaux par les habitants ou apport par les pouvoirs publics, pour l'eau, l'électricité et la voirie	Inexistence ou insuffisance des réseaux d'assainissement Electricité et eau piratées Mauvaise qualité des voiries
L'équipement du quartier	Mixité fonctionnelle	Quartiers sous-équipés
	Entreprises et commerces permettant aux habitants de s'en sortir financièrement	Illégalité de la plupart de ces sources de revenus
L'ambiance du quartier	Entraide et convivialité	Violences au sein du quartier Délinquance
	Valorisation du quartier	Mais marginalisation persistante dans le reste de la ville

Parmi ces dysfonctionnements, certains posent davantage de problèmes aux habitants que d'autres. Le ressenti des dysfonctionnements dépend aussi des quartiers, et, au sein des quartiers, des habitants. Mais de façon générale, la marginalisation des quartiers est un des aspects les plus problématiques pour les habitants, quel que soit leur quartier. Ensuite, selon les quartiers, les problèmes les plus exprimés sont ceux de l'insécurité liée à l'illégalité et, dans une moindre mesure, de l'insuffisance des réseaux et des équipements au sein des

quartiers.

L'existence de dysfonctionnements non résolus et, parallèlement, la présence d'atouts dans les quartiers qui ont été progressivement amenés par les habitants eux-mêmes, nous amène à la question de l'action des pouvoirs publics dans ces quartiers. Or cette question est paradoxale : dès leur naissance ces quartiers appelaient une action des pouvoirs publics puisqu'ils étaient totalement illégaux. Encore aujourd'hui, les dysfonctionnements qu'ils connaissent justifient l'intervention des pouvoirs publics. Pourtant, non seulement de nombreux quartiers insalubres et illégaux existent encore aujourd'hui mais en plus, ces quartiers se sont en quelques sortes « auto développés » depuis leur création, qui remonte parfois aux années 50. Qu'est-ce que cela signifie en termes d'action publique ? Comment les pouvoirs publics se sont-ils, au fil du temps, positionnés vis-à-vis des quartiers insalubres et illégaux ? Quelles actions y ont-ils menées ? Pourquoi certains quartiers illégaux ont-ils pu perdurer et évoluer ? Quelle part de l'amélioration des quartiers est-elle imputable à l'action publique ?

Pour répondre à ces questions, nous allons maintenant analyser l'action des pouvoirs publics. Après avoir dressé un diagnostic des quartiers sur le fondement principal du vécu et de l'expression des habitants, nous allons nous demander comment les pouvoirs publics quant à eux considèrent les quartiers insalubres et illégaux et quelle action publique ils y mènent en conséquence. En comparant le diagnostic et les actions des pouvoirs publics avec le diagnostic et les actions des habitants, nous pourrons nous interroger sur l'adaptation de l'action publique au contexte particulier des quartiers d'habitat illégal et insalubre.

Deuxième partie

La normalisation des espaces urbains par la résorption de l'habitat insalubre

Bien que les quartiers insalubres et illégaux présentent des avantages pour leurs habitants, la permanence de certains dysfonctionnement appelle une action des pouvoirs publics : Etat et collectivités locales. Le caractère insalubre et illégal de ces quartiers constitue en effet un non respect des normes légales érigées par l'Etat. Pour autant, ces dysfonctionnements n'entraînent pas non plus automatiquement une intervention des pouvoirs publics. Qu'est-ce qui va réellement déclencher l'action publique ? Pourquoi les acteurs institutionnels vont s'impliquer, ou au contraire ne pas s'impliquer ? Si ils décident de s'impliquer, comment vont-ils le justifier ? Que vont-ils faire concrètement ? Et quelles seront les conséquences de leur intervention ?

L'objectif de cette partie sera d'analyser l'action des pouvoirs publics, en gardant en mémoire l'analyse interne des quartiers que nous avons menée dans la première partie. L'action publique peut être définie comme « *un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités ou des contenus.* » (LASCOURMES et LE GALES, in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004, p.267). Elle définit donc des

objectifs et des outils pour les atteindre. Son déclenchement puis sa mise en œuvre se fait sous l'impulsion d'acteurs qui dessinent cet espace sociopolitique évoqué par Philippe LASCOUMES et Patrick LE GALES. Ces acteurs sont animés de stratégies de pouvoirs et sont plus ou moins contraints par les normes sociales et économiques qui régissent la société dans laquelle ils vivent. Pour analyser l'action publique, différentes approches méthodologiques se sont développées, les unes accordant plus d'importance aux stratégies des acteurs, les autres aux contraintes qui pré-déterminent leur action. Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG représentent en France l'approche dite « organisationnelle », selon laquelle l'action collective résulte avant tout des jeux d'acteurs, car ils ont et utilisent des marges de liberté même dans les systèmes les plus normés. « *Les individus ont tous des marges de liberté dans leur organisation, qu'ils ne cessent de saisir. Ils ne sont pas totalement dominés par les systèmes de valeurs et par leur rôle.* » (CROZIER et FRIEDBERG, 1977, p. 98). D'autres auteurs vont au contraire privilégier une approche dite « cognitive », qui va insister sur « *le poids des éléments de connaissance, des idées, des représentations ou des croyances sociales dans l'élaboration des politiques publiques* » (SUREL, in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004, p.78). C'est notamment le cas de Pierre MULLER qui va développer la notion de référentiel des politiques publiques (MULLER, 1990). « *La définition d'une politique publique repose sur une représentation de la réalité qui constitue le référentiel de cette politique* » (MULLER, in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004, p.370).

Après les premiers résultats de notre travail de terrain, il nous a semblé que les discours des acteurs publics étaient très similaires, quelle que soit la catégorie d'acteurs interrogée, et que ces discours se fondaient manifestement sur un certain système de valeurs. Nous sommes donc d'abord partis de l'hypothèse que, en matière de lutte contre l'insalubrité, les acteurs sont fortement contraints par un cadre normatif et cognitif qui pré-détermine toutes les solutions qu'ils vont mettre en œuvre. Autrement dit, les marges de liberté des acteurs ne se développent que dans un cadre restreint, qui n'est pas forcément celui qui convient au problème à traiter. Comme le disent Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, « *on ne perçoit que ce que l'on sait résoudre, et l'on ne sait résoudre du moins dans le court terme que ce qui est traitable dans le cadre de construits existants.* » Donc on ne définit les problèmes que par rapport à ce qu'on sait faire, ce qui fait qu'on peut se tromper de problème et mettre en œuvre de mauvaises solutions. « *Instruments pour la solution de problèmes, les*

construits d'action collective sont aussi des contraintes pour ces solutions, s'ils ne les empêchent pas totalement. » (CROZIER et FRIEDBERG, 1977, p. 25).

Pourtant, nous avons vu un peu plus tard dans nos investigations de terrain que certains acteurs, même s'ils sont encore très isolés, parviennent à promouvoir des solutions pour l'action publique qui sortent, au moins en partie, des cadres cognitifs évoqués ci-dessus. Certains acteurs agissent donc en s'appuyant sur d'autres systèmes de valeurs, sur d'autres croyances sociales. Enfin, nous avons également constaté qu'il arrive aussi que certains acteurs se servent du cadre cognitif « classique » pour justifier certaines actions alors que eux-même ne croient plus tellement à ce système de valeurs. Le cadre cognitif ne serait plus alors une contrainte qui s'impose à l'acteur sans même que celui-ci en ait conscience, mais plutôt un outil qu'il va utiliser pour parvenir à ses fins, c'est-à-dire pour légitimer l'action publique qu'il compte lancer.

Devant ces constats issus des entretiens avec les acteurs institutionnels : représentants des autorités publiques mais aussi bureaux d'études, agences d'urbanisme, opérateurs de logement social, aménageurs..., nous avons donc décidé de ne pas privilégier a priori l'une des deux approches méthodologiques que nous avons évoquées ci-dessus : ni l'approche cognitive, ni l'approche organisationnelle. Nous avons plutôt choisi d'accorder une part égale à l'étude des systèmes de valeurs et des normes qui pré déterminent l'action publique, et à l'étude des stratégies des différents acteurs pour promouvoir tel ou tel type d'action publique. Cette option doit nous permettre d'identifier quelles sont les influences de chacun : acteurs et systèmes de valeurs, dans le processus de déclenchement et de mise en œuvre de l'action publique. Ce choix méthodologique vise à tester notre hypothèse initiale selon laquelle les pouvoirs publics ont eux aussi leur propre système de valeurs sur l'habitat. Il a donc comme objectif de mettre en évidence, autant que possible, les éléments de la matrice cognitive qui influence l'action publique : quels sont les systèmes de valeurs sur l'urbain et sur l'habitat adoptés par les pouvoirs publics ? Diffèrent-ils du système de valeur commun aux habitants des quartiers insalubres et illégaux ? Tous les acteurs publics partagent-ils le même système de valeurs ? Puis notre objectif sera d'observer le poids de cette matrice cognitive sur le choix des solutions mises en œuvre.

Nous verrons ainsi dans un premier temps comment les pouvoirs publics expriment le « problème » de l'habitat insalubre et illégal, à la fois dans les diagnostics qu'ils dressent

avant l'action publique et dans les discours tirés de nos entretiens. Quels sont les cadres cognitifs qui les influencent dans la définition du problème? Puis, nous nous demanderons comment se prend la décision d'agir en réponse aux problèmes identifiés. Quels sont les éléments déclencheurs ? Quels seront les outils choisis pour agir ? Comment ces outils sont-ils choisis ? Enfin, nous analyserons la mise en œuvre opérationnelle de l'action publique. En quoi consistent les opérations urbaines lancées dans les quartiers? Quelles sont leurs performances ? Quelles sont les conséquences des solutions choisies sur la transformation de l'espace urbain concerné ? Nous pourrions alors tester notre troisième hypothèse de recherche, selon laquelle les pouvoirs publics cherchent à normaliser les quartiers insalubres et illégaux afin qu'ils répondent à leur propre système de valeur. Peut-on parler de « normalisation » ? L'action éventuellement normalisante des pouvoirs publics peut-elle poser problème ? En fait, quelles sont les conséquences de la normalisation de l'espace ?

Chapitre 4. Les fissures des systèmes de valeurs des acteurs institutionnels

Pour agir, il faut identifier un problème. Selon Jean-Gustave PADIOLEAU, il naît un problème lorsque « *les acteurs perçoivent un écart entre ce qui est, ce qui pourrait être ou ce qui devrait être* » (PADIOLEAU, 1982, p.25). Un problème apparaît comme un dysfonctionnement dans le cours « normal » des choses. C'est pourquoi il n'est considéré comme « problème » que dans un système de valeurs donné. Le logement est symptomatique de ces problèmes publics qui ne sont apparus comme problèmes que dans un contexte donné puisque de tout temps il a existé des gens mal logés alors que ce n'est qu'au 19^{ème} siècle, sous l'impulsion de quelques médecins qui ont dénoncé les conditions d'hygiène dans les logements, qu'il ne s'est érigé comme problème public nécessitant l'intervention de l'Etat.

Le problème va ainsi émerger dans une situation économique et sociale donnée, mais l'influence des acteurs participe également à son émergence. Il sera diversement porté par un ou plusieurs groupes d'acteurs, qui vont éventuellement défendre des conceptions différentes de ce problème et par suite promouvoir des solutions différentes. Dans cette phase où certains acteurs vont se saisir du problème, ce dernier sera alors transformé par les discours, remodelé, pour pouvoir donner lieu à une décision d'intervenir. En effet, des problèmes peuvent exister sans que le public pense pouvoir ou devoir faire quelque chose pour y remédier. Qu'est-ce qui va faire qu'on va vouloir intervenir ? Il faut, comme l'expriment Pierre MULLER et Yves SUREL, « *une phase de problématisation au cours de laquelle un certain nombre d'acteurs vont être amenés à percevoir une situation comme « anormale » et vont la qualifier d'une manière particulière qui peut être susceptible d'appeler l'attention d'un secteur public* » (MULLER et SUREL, 1998, p.57).

Dans ce chapitre, nous allons d'abord identifier le système de valeurs (ou les systèmes) dans lequel le logement insalubre va apparaître comme un « problème ». Qu'est-ce qui, dans ce système de valeur, est normal ou souhaitable en matière de logement ? Quelles normes légales en résultent ? En d'autres termes, quel est le cadre cognitif (au sens des représentations) et normatif (au sens des règles de droit) des actions de lutte contre l'insalubrité dans les DOM ?

Puis nous verrons comment le problème de l'habitat insalubre est transformé en « problème public ». Quels acteurs ou groupes d'acteurs vont porter l'expression de ce problème ? Quels dysfonctionnement mettent-ils en avant ? L'expression des problèmes des quartiers insalubres et illégaux est-elle influencée par le cadre cognitif que nous aurons précédemment défini ?

4.1. Le cadre normatif et cognitif des actions de lutte contre l'habitat insalubre dans les DOM :

Le problème de l'habitat insalubre a une très longue « carrière ». Il est apparu dès le début du 19^{ème} siècle et existe encore dans la France d'aujourd'hui, que ce soit dans les DOM ou en métropole. Dans quel système de valeurs sur l'urbain, sur le logement, mais aussi sur la pauvreté, l'insalubrité est-elle considérée comme problématique ? Quelles normes juridiques découlent ensuite des valeurs estimées comme les plus importantes ? L'ensemble des valeurs et des normes constitue le cadre normatif et cognitif des actions de lutte contre l'insalubrité. Ces valeurs et normes ont évolué depuis le 19^{ème} siècle mais certaines perdurent aujourd'hui. Il faut remonter à l'explosion urbaine entraînée par la Révolution Industrielle au 19^{ème} siècle pour comprendre les fondements des valeurs sur l'urbain et sur l'habitat aujourd'hui. Bouleversant les habitudes de travail, les modes de vie et les modes d'habiter, la Révolution Industrielle était vue à l'époque comme une tare qui a fait naître des villes malades, où règnent le désordre et l'anarchie (CHOAY, 1965). Dès lors, les penseurs de l'urbain se sont sans cesse attachés à imaginer des agencements qui permettraient de retrouver l'ordre perdu. L'ordre et la sécurité peuvent apparaître comme les deux valeurs centrales de la ville.

Pour analyser les systèmes de valeurs, nous allons tenter de retracer l'évolution historique des valeurs sur le logement, puis de celles sur l'urbain, et enfin de celles sur les pauvres. Ces trois ensemble des valeurs sont bien sûr interdépendants et varient ensemble selon les périodes, mais ce découpage a un objectif purement heuristique : il vise à classer et à simplifier la présentation des systèmes de valeurs. Puis, nous mettrons cette perspective historique en relation avec les discours des acteurs publics et institutionnels aujourd'hui dans les DOM. Nous verrons ainsi quelles normes et quelles valeurs sont pour eux récurrentes, et d'où elles proviennent.

4.1.1. Evolution des normes et des valeurs sur le logement:

Nous allons analyser l'évolution des valeurs sur le logement, de la notion de « logement insalubre » telle qu'elle est apparue au 19^{ème} siècle jusqu'à la notion de « logement décent » consacrée par la loi SRU⁴⁴⁴ en 2000.

4.1.1.1. La naissance de l'hygiénisme en France au 19^{ème} siècle:

Le problème du logement insalubre s'est posé dès l'avènement de la société industrielle au 19^{ème} siècle. La pénurie de logement dans les villes peu préparées à une telle explosion démographique entraîne des conditions de vie très difficiles pour les familles ouvrières. Entassées dans des caves humides ou dans des pièces aveugles délabrées, ces familles sont les premières victimes des épidémies de tuberculose ou de choléra. Ce sont alors les médecins qui réalisent les premières enquêtes sur les conditions de vie dans les logements et qui vont faire connaître le problème de l'insalubrité. Médecin anglais, Benjamin Ward RICHARSON (1828-1896) participe aux premières diffusions mondiales des conséquences de l'insalubrité des logements⁴⁴⁵. En France, ce sont essentiellement les travaux du docteur VILLERME dans les années 1840, c'est-à-dire juste après la grande épidémie de choléra à Paris en 1834, et ceux du docteur BERTILLON jusqu'en 1908, qui dénoncent les conditions d'insalubrité dans les grandes villes (VILLERME, 1830 ; BERTILLON, 1888). L'air et la lumière incarnent les critères indispensables à la salubrité des logements. L'hygiénisme est né.

Ce sont les problèmes sanitaires qui vont déclencher les premières lois relatives au logement, la toute première en France étant la loi de 1850 sur les logements insalubres, qui « *concrétise pour la première fois l'apparition du logement comme objet de préoccupation sociale* ». (FIJALKOW, 2002, p.242). Cette loi définit l'insalubrité ainsi : « *les logements réputés insalubres se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants* ». La première valeur que le logement doit remplir est de protéger la santé de ses occupants.

⁴⁴⁴ Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁴⁴⁵ Son ouvrage Hygiea de 1876 décrit une cité utopique dans laquelle les gens habitent des logements sains et jouissent d'équipements qui leur permettent de rester toujours en bonne santé : hôpitaux, gymnases, bains... Cité dans CHOAY, 1965.

Au 19^{ème} siècle, l'engagement des médecins hygiénistes est rapidement relayé par les penseurs politiques opposés au capitalisme, comme Friedrich ENGELS (ENGELS, 1969). Pourtant, c'est bien la sensibilisation des classes bourgeoises au problème de l'insalubrité qui va déclencher les premières actions publiques, la propagation des épidémies touchant en effet les beaux quartiers, qui se sentent dès lors mis en danger par les quartiers populaires. « *Au surplus, une fois déchaînés, les mauvais microbes se répandent à travers la ville, allant jusqu'à envahir les appartements les mieux protégés par leur structure et leur tenue.* » (STRAUSS, 1913, cité dans PORTET, 1978, p.15). Dès l'émergence du problème de l'insalubrité, il semble donc qu'une seconde valeur s'impose : le logement ne doit pas non plus compromettre la santé des voisins. Cette exigence est officialisée dans la loi de 1902 sur la protection de la santé publique, qui considère insalubre un lieu qui menace la santé de ses occupants mais aussi des voisins.

Le souci d'éviter la contagion des maladies qui se développent dans les logements ouvriers va conduire les pouvoirs publics à identifier, entre la fin du 19^{ème} siècle et la seconde guerre mondiale, des « îlots insalubres », notamment à Paris (FIJALKOW, 1998). L'objectif était de procéder à la démolition de groupes de logements, voire de quartiers entiers. Comme le constate Yankel FIJALKOW, les 6 îlots insalubres identifiés à Paris ne sont pas seulement les lieux où les taux de mortalité par tuberculose sont les plus élevés de la ville, ce sont aussi les lieux qui effraient par leur peuplement. « *Ils coïncident aussi avec l'implantation des populations indésirables : population « flottante », habitants des garnis, « ghetto juif », marginaux et clochards, « forteresses ouvrières* ». » (FIJALKOW, 2002, p.242). En quelques sortes, ce n'est pas seulement la santé des voisins qu'il s'agit de ne pas menacer mais aussi leur tranquillité. On retrouve cette ambivalence dans toutes les opérations de démolition de logements insalubres, des grands travaux d'Haussmann à Paris dans les années 1850 jusqu'aux opérations de rénovation urbaine dans les banlieues métropolitaines aujourd'hui. On démolit les logements d'une part parce qu'ils ne permettent pas à leurs occupants de vivre dans des conditions décentes, mais d'autre part parce qu'ils constituent une sorte de gêne pour les autres : pour les voisins, pour les autres habitants de la ville, pour les institutions... Pourtant comme le faisait remarquer Friedrich ENGELS lorsqu'il écrivait la Question du Logement en 1897 à Londres : « *Quel qu'en soit le motif⁴⁴⁶, le résultat en est partout le même : les ruelles et les impasses les plus scandaleuses disparaissent et la bourgeoisie se*

⁴⁴⁶Motif des travaux haussmanniens : empêcher les barricades, faciliter la circulation, lutter contre l'insalubrité...

glorifie hautement de cet immense succès – mais ruelles et impasses resurgissent aussitôt ailleurs et souvent dans le voisinage immédiat » (ENGELS, 1969, p.88). Le problème au fond se déplace, mais il disparaît temporairement du paysage urbain.

Par ailleurs, aux côtés de la notion d'hygiène physique on retrouve souvent celle d'hygiène morale. La cité utopique de Benjamin Ward RICHARSON, Hygiea, permet non seulement de préserver la santé physique : pas de bâtiments hauts qui ne laissent pas passer la lumière, pas de sur densité, des espaces verts, de bons matériaux pour les maisons (étanchéité, bonne ventilation, lumière naturelle...), un bon hôpital... Mais la cité permet aussi la culture du corps et de l'esprit : *« notre cité-modèle est bien entendu abondamment pourvue en bains, piscines, bains turcs, terrains d'exercice, gymnases, bibliothèque, écoles primaires... »*. De nombreux auteurs ont estimé que l'insalubrité du logement s'accompagnait souvent de la déchéance morale des familles qui y vivaient, alors qu'à l'inverse un logement sain favorisait une vie morale saine. *« L'ordre et la propreté matérielle accompagnent généralement l'ordre et la vie morale. »* (PICOT, 1923, cité dans PORTET, 1978).

Le logement insalubre peut donc dans certains cas devenir, d'un logement dangereux pour la santé de ses habitants, un logement indésirable pour la ville, anormal, moche, honteux, qu'il apparait dans tous les cas comme indispensable de démolir...

4.1.1.2. Le problèmes des bidonvilles et des logements vétustes pendant les Trente Glorieuses :

La conception du problème du logement ne va pas beaucoup évoluer entre 1850 et 1950. Mais l'après-guerre va apporter quelques nouveautés. En 1950, les français manquent de logement, les logements existants sont vétustes et sur peuplés et des bidonvilles apparaissent aux abords des grandes villes. Les bidonvilles logent essentiellement les populations immigrées appelées pour reconstruire la France. Un hiver très rigoureux en 1954 va révéler à l'opinion publique cette situation triplement préoccupante des sans logis, des logements vétustes et des bidonvilles, grâce à l'action très médiatisée de l'Abbé Pierre. Celui lance un appel à la solidarité sur les ondes de Radio Luxembourg le 02 février 1954. C'est l'événement qui va faire du mal logement un « problème public » sur lequel les autorités vont à nouveau décider

d'agir, cette fois plus massivement.

En matière de lutte contre l'insalubrité, deux lois fondamentales sont prises : les lois Debré de 1964⁴⁴⁷ et Vivien de 1970⁴⁴⁸ qui vont encadrer la démolition massive des bidonvilles en France et normaliser la notion d'insalubrité. La loi Debré va permettre d'exproprier « *tout terrain sur lequel sont utilisés, aux fins d'habitation, des locaux ou installations insalubres, impropres à toute occupation dans des conditions régulières d'hygiène, de sécurité et de salubrité* » (article 1^{er} de la loi Debré). La loi Vivien va un peu plus loin en permettant de démolir non seulement les bidonvilles mais aussi les « locaux insalubres » ainsi que les locaux voisins de ces locaux insalubres « *lorsque leur utilisation est indispensable à la réalisation des opérations en vue desquelles la déclaration d'utilité publique est prononcée* » (article 13 de la loi Vivien). On ne démolit plus les seuls bidonvilles mais aussi des « périmètres insalubres » au sein desquels toutes les constructions ne sont pas automatiquement insalubres. Les dispositions de la loi Vivien sont rendues applicables aux DOM par décret en 1973⁴⁴⁹. Comment l'insalubrité énoncée dans ces deux lois est-elle définie puis normalisée ? Dans les lois elles-mêmes, les critères d'insalubrité ne sont pas détaillés mais la notion renvoie explicitement à « l'hygiène » et à la « sécurité ». C'est la circulaire du 27 août 1971, prise pour application de la loi Vivien, qui va préciser les critères d'insalubrité. Cette circulaire s'appuie sur la définition de l'organisation mondiale de la santé qui définit la salubrité comme « *un état de bien être physique, mental et social intégral* », pour définir en creux l'insalubrité : « *a priori, tout ce qui est malsain et nuisible à la santé serait, par opposition, insalubre* »⁴⁵⁰. La circulaire élabore ensuite une grille d'insalubrité, comportant une liste de critères devant être évalués entre bon, médiocre et mauvais⁴⁵¹. La grille distingue des « critères essentiels » : environnement et desserte de l'immeuble, éclairage, densité des constructions bâties, nature des matériaux, humidité, aération, état des parties communes de l'immeuble, état d'entretien général de l'appartement... Ces critères concernent le logement mais aussi son environnement direct : l'immeuble. Puis la grille présente aussi des « critères complémentaires » tels que : l'ensoleillement, la vue, l'isolation phonique, le raccordement à l'égout, la présence de parasites ou de rongeurs... Tous ces critères, essentiels comme

⁴⁴⁷ Loi n° 64-1129 du 14 décembre 1964 tendant à faciliter aux fins de reconstruction et d'aménagement, l'expropriation des terrains sur lesquels sont édifiés des locaux d'habitation insalubres et irrécupérables, communément appelés « bidonvilles ».

⁴⁴⁸ loi n°70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre.

⁴⁴⁹ Décret n° 73-879 du 4 septembre 1973

⁴⁵⁰ Annexe II de la circulaire du 27 août 1971 prise pour application de la loi n°70-612 du 10 juillet 1970.

complémentaires, sont directement liés à la santé de l'occupant. La notion d'insalubrité est très compartimentée, les critères sont précis et leur évaluation rationalisée. L'air et la lumière ont toujours une importance capitale, dans la lignée de l'hygiénisme.

Malgré les définitions et les normes de l'insalubrité dans les lois Debré et Vivien, la résorption des bidonvilles ne va toutefois pas être seulement justifiée par les mauvaises conditions de vie de ses occupants. On retrouve là encore l'ambivalence des démolitions de logements insalubres du 19^{ème} siècle et du début du 20^{ème} siècle : du danger sanitaire pour les occupants on glisse vers le danger social pour le reste de la ville, comme l'ont notamment montré Colette PETONNET (PETONNET, 1982) ou Yves GASTAUT (GASTAUT, 2000). Colette PETONNET montre ainsi que les bidonvilles ne sont pas seulement considérés comme insalubres mais également comme anormaux. Or « *Ce qui est anormal fait peur* ». Et ce qui devient normal, c'est de vouloir les démolir, non pas à cause de la misère qui y règne, mais également par la « *crainte informulée de ce que, parfois, la misère engendre* » (PETONNET 1982, p.76). Par ailleurs, les opérations de résorption de l'habitat insalubre des années 60 et 70 poursuivent elles-aussi, comme ENGELS l'avait déjà dénoncé au siècle précédent, des objectifs de modification de peuplement dans les quartiers bien situés et donc très valorisables. C'est par exemple ce qu'a montré Henri COING en étudiant la rénovation d'un quartier insalubre du 13^{ème} arrondissement de Paris. Il démontre que les expropriations profitent aux promoteurs privés, qui revendent les appartements rénovés à des jeunes cadres et expulsent les anciens occupants en périphérie. « *Ainsi le changement de population, le transfert d'une classe sociale à une autre ne sont-ils pas un effet second et indirect de l'opération ; ils en sont la base ; [...]. L'objectif n'est en rien la résorption de l'habitat insalubre* » (COING, 1966).

A côté des bidonvilles, il existait de nombreux logements dits « vétustes », dans les centres villes et dans les quartiers anciens, mais aussi de nombreux sans-logis. Au delà de la résorption de l'insalubrité, l'urgence des politiques du logement pendant les Trente Glorieuses était donc de produire massivement des logements neufs. On passe ainsi de 70 000 logements neufs (de tout type) achevés par an en 1948 à 320 000 en 1958, et à près de 600 000 au début des années 70 (FRIBOURG, 1998). De nombreux ensemble HLM sont édifiés en périphérie des villes. Une valeur nouvelle de l'habitat apparaît à cette occasion : le confort. En plus

⁴⁵¹ Grille jointe en annexe 9.

d'être aéré, lumineux, et spacieux, ce rejoint les conceptions hygiénistes, le logement HLM est en effet « confortable ». Les logements vétustes sont, quant à eux, dits « inconfortables ». Le confort devient le moyen de caractériser les bons logements d'un côté, les mauvais logements de l'autre. Ce confort est rapidement normalisé : il se mesure essentiellement à la présence des sanitaires et du chauffage comme nous l'avons vu dans le chapitre 3. Alors que les logements vétustes des quartiers anciens ne disposent le plus souvent pas de salle de bain ni de WC intérieurs, tous les logements HLM en sont au contraire dotés. Cette définition un peu restrictive et très technique du confort apparaît dès 1928 dans le Larousse, qui définit le confort comme « *un ensemble de dispositions (...) telles que chauffage central, salle de bain, ascenseur, électricité etc.* » (cité dans ENGRAND, 2002). Mais il faudra attendre la production massive des HLM dans les années 50 à 70 pour que cette définition se concrétise dans la pratique. La notion de confort des logements restera très axée sur le confort technique comme le remarque Lionel ENGRAND : « *les options architecturales retenues dans l'urgence des années 1950 ont contribué à institutionnaliser un confort exclusivement centré sur une culture technique et une approche quantitative* » (ENGRAND, 2002). Nous sommes loin de la notion de confort telle que déclinée par les habitants des quartiers insalubres dans les DOM, qui est davantage qualitative et touche autant au bien être psychologique qu'au bien-être physique, comme nous l'avons montré dans le chapitre 3.

Durant les Trente Glorieuses, les problèmes de l'habitat sont donc à la fois quantitatifs (il faut produire des logements neufs) et qualitatifs (il faut lutter contre l'insalubrité). La valeur de la salubrité du logement est encore essentielle. Autre continuité par rapport au siècle précédent : on garde l'ambivalence entre hygiène physique et hygiène morale, ainsi qu'entre danger pour l'occupant et danger pour le voisin. Ce qui est par contre tout à fait nouveau dans cette période, c'est l'émergence dans la vie quotidienne de la valeur du confort. Cette valeur est très vite normalisée et réduite à une approche très matérielle du bien-être.

4.1.1.3. La consécration de valeurs immatérielles de l'habitat dans les années 80 :

A la fin des années 70, les bidonvilles sont pour la plupart éradiqués et les besoins de logements neufs comblés. Le problème du logement va alors se déplacer d'une approche quantitative à une approche plus qualitative qui dépasse celle de l'insalubrité. Les réflexions

des urbanistes et des chercheurs sur les dysfonctionnements des banlieues HLM dans les années 80 et 90 et la mise en place de la Politique de la Ville nous éclairent sur ces nouvelles valeurs de l'habitat qui émergent.

Constatant que les grands ensembles, pourtant récents, se dégradent rapidement, l'Etat et les professionnels de l'aménagement vont d'abord répondre par des interventions matérielles de réhabilitation du cadre bâti, notamment par la procédure HVS (Habitat et vie sociale) lancée en 1976 et « *consistant presque exclusivement en travaux d'amélioration du confort interne des bâtiments* » (CHALINE, 1997, p. 67). On reste dans la lignée des valeurs matérielles de l'habitat citées précédemment. Mais devant l'échec de ces solutions minimalistes, l'intervention des autorités publiques en matière d'habitat va radicalement se transformer dans les années 80 en développant un important volet social. En 1981 se mettent ainsi en place les opérations DSQ (développement social des quartiers) qui visent « *l'amélioration de tout le cadre de vie urbain* » (CHALINE, 1997, p.67). A partir de 1988, les opérations DSQ deviennent des opérations DSU (développement social urbain) afin de mieux articuler les actions menées dans les quartiers avec les autres politiques urbaines. Les opérations DSQ et DSU comportent à la fois un volet urbanistique : réhabilitation de logements, ré aménagement de quartiers, mais aussi un volet social et un volet économique. Des actions d'insertion des populations immigrées, de développement de la vie culturelle ou encore de formation professionnelle seront menées dans les quartiers concernés. Dans les années 90, la politique de la Ville va s'exprimer dans les « contrats de Ville » qui reprennent l'idée d'un projet urbain global pour les quartiers mais en insistant sur les liens avec le reste de la ville, notamment pour lutter contre leur exclusion et leur enclavement. Si les outils de la Politique de la Ville ont beaucoup évolué dans les années 80 et 90, les débats restent centrés autour de deux questions principales, selon Christine LELEVRIER : « *celle de la valorisation du parc social de droit ou de fait et de ses territoires d'implantation, et celle de la mixité comme outil de gestion des inégalités entre communes et d'intégration des populations les plus pauvres* » (LELEVRIER in SEGAUG, BRUN et DRIANT, 2002, p. 220).

Ce qui importe n'est plus seulement la qualité intrinsèque et matérielle du logement, mais la qualité du cadre de vie de façon plus générale, cette qualité de vie se mesurant non seulement au sein du quartier mais aussi dans les relations entre le quartier et le reste de la ville. On va dès lors reprocher aux logements HLM dans les banlieues, outre le fait que certains soient

dégradés, qu'ils soient éloignés des centres villes et des centres d'emplois, que leurs espaces communs soient peu appropriés, que les équipements collectifs à proximité soient insuffisants... On peut estimer que les valeurs de sociabilité, de localisation et d'ambiance que nous avons évoquées dans le chapitre 3 apparaissent par la négative, c'est-à-dire parce que les autorités constatent que leur absence dans les banlieues est source d'importants dysfonctionnements.

4.1.1.4. Logement décent et rénovation urbaine, les paradoxes des années 2000 :

La loi SRU du 13 décembre 2000 redonne une actualité au problème du logement insalubre, un peu oublié dans les décennies précédentes où le problème principal était de réhabiliter les banlieues. C'est ce que constatait Nancy BOUCHE dans un rapport d'expertise sur les immeubles menaçant ruine et les immeubles insalubres datant de 1998: *« Aucune source ne permet d'apprécier l'ampleur de l'insalubrité ou des immeubles menaçant ruine et occupés, en France aujourd'hui ... aucune actualisation n'a été entreprise, ce qui s'explique, en l'absence de données, et l'absence d'intérêt pour la question, comme si ce phénomène n'existait plus que très marginalement »* (BOUCHE, 1998, p.15). La loi SRU consacre la notion de « logement décent », réforme légèrement les procédures de résorption de l'habitat insalubre et renforce la lutte contre les marchands de sommeil. L'article 187 de la loi SRU dispose que le bailleur doit *« remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation »*. La protection de la santé reste le critère central du logement décent, mais un nouveau critère apparaît : le logement doit être conforme à son usage d'habitation. Le décret du 30 janvier 2002 vient préciser ces critères. Aux articles 2 et 4 de ce décret, on retrouve les critères de salubrité classiques : solidité des matériaux, bonne ventilation, éclairage suffisant, surface habitable par occupant évitant le surpeuplement... A l'article 3 on trouve les éléments qui doivent rendre le logement conforme à son usage d'habitation par exemple *« une installation permettant un chauffage normal »*, *« une installation d'alimentation en eau potable assurant à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires »*, *« une cuisine ou un coin cuisine aménagé de manière à recevoir un appareil de cuisson et comprenant un évier raccordé à une installation d'alimentation en eau chaude et*

froide et à une installation d'évacuation des eaux usées » ou encore *« un équipement pour la toilette corporelle, comportant une baignoire ou une douche, aménagé de manière à garantir l'intimité personnelle, alimenté en eau chaude et froide et muni d'une évacuation des eaux usées »*. Ce sont des critères matériels dont certains existaient déjà dans les grilles d'insalubrité de la loi Vivien (sur le chauffage notamment) mais dont la nouveauté est qu'ils doivent bien faciliter la vie quotidienne de l'habitant dans son logement et plus seulement assurer sa sécurité physique ou son confort de base. Les nouveautés sont toutefois très minimes.

En fait, ce ne sont plus les valeurs de salubrité ni tellement de cadre de vie qui semblent essentielles au début des années 2000, mais les valeurs de sécurité. Elles ne sont pas nouvelles mais resurgissent actuellement avec acuité. Le moment clé de l'émergence de la sécurité dans le débat politique sur les questions d'habitat semble être le rapport sur la sécurité dans l'habitat social réalisé en 2001 par le vice-procureur de la République Didier PEYRAT pour Marie-Noëlle LIENEMANN, alors secrétaire d'Etat au logement (PEYRAT, 2001). En conclusion de ce rapport, la Secrétaire d'Etat au logement dira : *« nous devons introduire la question de la sécurité dans nos règles d'urbanisme et dans la pensée que nous avons du bâti »*⁴⁵². Les politiques de résidentialisation dans les grands ensembles par exemple, très pratiquées à la fin des années 90 sont ambiguës. L'objectif est de matérialiser la séparation entre espaces publics et espaces privés afin d'améliorer la gestion et l'appropriation de ces deux types d'espaces. Mais l'objectif est aussi de sécuriser les occupants des immeubles, dont les halls d'entrée et les cours seront désormais fermés aux individus indésirables. Barrières et digicodes apparaissent massivement pour lutter contre le sentiment d'insécurité des occupants. Quant aux actions de démolitions de logements sociaux, engagées dès les années 80 mais qui prennent un essor nouveau aujourd'hui, elles révèlent aussi l'importance prise par la sécurité, celle-ci découlant aussi selon les pouvoirs publics du type de peuplement des immeubles. Cette fois, il s'agit plutôt de la sécurité des voisins que des occupants eux-mêmes, qu'ils habitent aussi dans la cité ou qu'ils habitent ailleurs en ville. Par exemple, pour lancer la démolition des premières tours aux Minguettes à Vénissieux, *« Les pouvoirs publics s'emparèrent des émeutes des étés 1980 et 1981 avec une incroyable célérité pour y expérimenter la procédure DSQ. Ce processus a démarré par la démolition de trois tours à Monmousseau en 1983 afin de dé densifier le quartier mais en réalité parce que ce site était*

le théâtre de conflits violents entre les jeunes et la police ». (HOUARD, 2003). La politique de rénovation urbaine lancée par le Ministre des Affaires Sociales Jean-Louis BORLOO par la loi du 1^{er} août 2003 comporte aussi ces ambiguïtés. L'objectif affiché est de « *restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible* »⁴⁵³. Mais pour atteindre cet objectif, seules des actions matérielles sur le cadre bâti, c'est-à-dire de démolitions de logements, sont prévues. « *Il semble qu'avec la loi Borloo, l'action publique se concentre sur le bâti et sur l'urbain au détriment des politiques sociales* » (TRANB, 2005). Nous avons vu que les autorités publiques ont parfois brandi le prétexte de l'insalubrité dans une optique sécuritaire et pour impulser un changement de peuplement, comme ce fut le cas sous Haussmann ou dans les politiques de rénovation urbaine des années 60 (COING, 1966). Dans le cas de la politique actuelle de rénovation urbaine, il n'est pas possible d'invoquer l'insalubrité, mais par contre, c'est la concentration de populations « à problèmes » qui sera rendue responsable des dégradations physiques et du climat d'insécurité dans les banlieues. Dès lors, derrière la politique actuelle de rénovation urbaine « *se dessine l'hypothèse selon laquelle la 'dispersion' des populations défavorisées et la disparition des grands ensembles devraient permettre une réduction des problèmes sociaux (ou du moins de leur visibilité dans l'espace politique de la ville)* ». » (TRANB, 2005).

Conclusion 4.1.1

Les motivations officielles ont changé, des opérations hygiénistes du 19^{ème} siècle aux opérations de rénovation urbaine d'aujourd'hui, mais finalement les motivations officieuses semblent perdurer, puisque aujourd'hui la démolition est à nouveau « *considérée comme un outil de valorisation foncière et immobilière de ces quartiers et utilisée souvent comme un outil de « rééquilibrage » du peuplement* » (LELEVRIER in SEGAUG, BRUN et DRIANT, 2002, p. 222).

Entre la notion de logement décent qui ré affirme l'importance des valeurs matérielles du logement et la rénovation urbaine qui semble recréer l'association ancienne du mal logement avec l'insécurité et l'anormalité, le début des années 2000 semble donc marquer un retour en

⁴⁵² Extrait du discours de Marie-Noëlle LIENEMANN lors du colloque « vie quotidienne et sécurité dans l'habitat », le 12 février 2002.

⁴⁵³ Article 6 de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

arrière par rapport aux années 80 qui avaient au contraire consacré les valeurs immatérielles et sociales de l'habitat.

4.1.2. Evolutions des valeurs sur l'urbain :

L'action publique sur les quartiers comportant des logements insalubres ou illégaux, ou sur les quartiers de grands ensembles, ne va pas seulement s'insérer dans les systèmes de valeurs en cours sur l'habitat mais aussi plus largement dans les conceptions dominantes de ce que doit être la ville.

4.1.2.1. La ville ordonnée et sûre :

En matière de valeurs sur l'urbain, il faut aussi remonter à la révolution industrielle pour comprendre l'évolution des conceptions sur la ville. Pour un certain nombre d'urbanistes, la réponse au désordre entraîné par la croissance trop rapide des villes se trouve dans la science et dans la technique. C'est pourquoi Françoise CHOAY parle de pré-urbanisme puis d'urbanisme « progressiste » (CHOAY, 1965). Leurs principes fondamentaux sont l'ordre, l'hygiène, le classement, le rendement.

Au lieu de l'anarchie des milliers de maisons dépareillées, les premiers urbanistes « progressistes » prônent par exemple de construire des édifices réguliers qui répondraient aux besoins types de tout individu. C'est dans cette optique que Charles FOURIER (1772-1837) imagine son phalanstère : « *au lieu de ce chaos de maisonnettes qui rivalisent de saleté et de difformité dans nos bourgades, une Phalange se construit un édifice régulier* », dans lequel il introduit la rationalisation et le classement systématique des lieux et des activités, ce qui préfigure le fonctionnalisme (FOURIER, 1822, cité par CHOAY, 1965, p.101). Paris était souvent l'exemple brandi pour dénoncer le désordre et le manque d'hygiène contre lesquels les progressistes entendaient lutter. C'est ainsi que Victor CONSIDERANT (1808-1893), disciple de FOURIER, décrira Paris à son époque : « *Les grandes villes, et Paris surtout, sont de tristes spectacles à voir ainsi, pour quiconque a l'idée de l'ordre et de l'harmonie, pour quiconque pense à l'anarchie sociale que traduit en relief, avec une hideuse fidélité cet amas informe, ce fouillis de maisons recouvertes de combles, armés de leurs garnitures*

métalliques, de leurs girouettes rouillées, de leurs innombrables cheminées, qui dessinent encore mieux l'incohérence sociale, le Morcellement d'où ce chaos architectural est sorti. » (CONSIDERANT, 1848, cité par CHOAY, 1965, p.107). Le désordre des villes et surtout des quartiers populaires apparaît comme la raison initiale et essentielle de l'intervention de l'urbaniste, qui se doit de remettre de l'ordre.

Le Corbusier se contentera de dire quelques décennies plus tard que Paris est un cancer qui se porte bien... Il incarnera, des années 30 jusqu'aux années 60, les principes des urbanistes progressistes, de l'urbanisme moderne, dont il retracera les grands principes dans la Charte d'Athènes, rédigée en 1933 puis actualisée en 1941. Partant lui aussi du constat du désordre qui frappe grandes villes, il prône le classement des fonctions urbaines, la création de prototypes fonctionnels, la rationalisation de l'habitat collectif ou encore la multiplication des espaces verts, autant de principes qui façonneront la création des banlieues métropolitaines mais aussi domiennes dans les années 60 et 70. « *La grande ville, phénomène de force en mouvement, est aujourd'hui une catastrophe menaçante, pour n'avoir plus été animée d'un esprit de géométrie* », dira-t-il (LE CORBUSIER, 1925, cité dans CHOAY, 1965). C'est ainsi qu'il imaginera puis construira ses cités radieuses. Il fait donc l'apologie de la géométrie, que l'on retrouve dans tous les plans urbains d'aujourd'hui et notamment dans les projets d'aménagement des quartiers spontanés pourtant tout sauf géométriques à l'origine. La géométrie ne représente d'ailleurs pas seulement une valeur technique ou esthétique mais aussi morale. « *La droite est saine aussi à l'âme des villes. La courbe est ruineuse, difficile et dangereuse ; elle paralyse* » ou encore : « *la rue courbe est le chemin des ânes, la rue droite le chemin des hommes.* » (LE CORBUSIER, 1925). Nous verrons que cette idée de la géométrie peut avoir des impacts très forts sur l'aménagement des quartiers spontanés.

Favoriser la circulation automobile dans la Ville est aussi un principe de l'urbanisme moderne, qui bien que nuancé aujourd'hui à cause de l'explosion du taux de motorisation des ménages, a encore une grande influence dans les projets urbains, particulièrement dans le réaménagement des quartiers spontanés comme nous le verrons. Avant d'être une des quatre fonctions de la ville énoncées par le Corbusier et ses émules (habiter, travailler, se récréer et circuler), le parti pris circulatoire était une des innovations de l'urbanisme d'Hausmann, dans le Paris des années 1850. De grandes avenues modernes sont percées dans le tissu urbain, desquelles dépendront alors les gabarits des immeubles édifiés et le développement

notamment commercial de la ville. Par exemple les grands magasins apparaissent à cette époque sur les grands boulevards. L'importance de ce système nouveau de voirie est basé sur l'idée selon laquelle une ville moderne fluidifie les effets de la concentration des hommes et des activités (TRIBILLON, 2002, pp 74-77). La voirie permet aussi la circulation de l'air et de la lumière, ce qui rejoint les conceptions hygiénistes. C'était d'ailleurs pour assainir le centre ville de Rio de Janeiro que le maire Pereira Pasos⁴⁵⁴, assisté par un planificateur français : Alfred Agache, a initié de grands travaux de réforme urbaine à la Haussmann au tout début du 20^{ème} siècle : des collines entières ont été rasées pour mieux faire circuler l'air marin, des grandes avenues ont été percées, des quartiers entiers ont été remodelés, autant de grandes opérations qui aboutirent à la démolition de nombreux immeubles insalubres et par suite à l'expulsion massive des pauvres en périphérie ou dans les favelas alentours (BENZAGLOU, 2001). Enfin, la voirie doit également permettre la circulation des véhicules de secours, des camions de ramassage des ordures, et naturellement des voitures de police : troupe d'émeute à l'époque d'Haussmann, voitures de la police militaire pour contrôler le trafic de drogue dans les favelas de Rio de Janeiro...

L'urbanisme dit « progressiste » prône donc l'ordre et la sécurité, que cette dernière soit liée à la salubrité des logements et des quartiers ou à la possibilité, notamment pour la police, de les contrôler. Dans ce système de valeurs, l'insalubrité et l'illégalité de l'habitat posent problème. Un quartier illégal échappe en effet à la planification urbaine institutionnelle, donc à « l'ordre urbain » pensé par les pouvoirs publics et les techniciens. L'insalubrité est quant à elle un facteur d'insécurité puisqu'elle se définit par les risques de santé qu'elle fait encourir aux habitants.

4.1.2.2. la ville mixte et solidaire :

Les valeurs de l'urbanisme progressiste influencent encore les projets urbains d'aujourd'hui mais de nouvelles valeurs vont poindre parallèlement, qui trouveront une consécration officielle dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) de 2000⁴⁵⁵. Au lieu de fonctionnalisme et de standardisation, les valeurs urbaines omniprésentes d'aujourd'hui sont celles de la mixité urbaine et sociale et de la solidarité.

⁴⁵⁴ Maire de Rio de Janeiro de 1903 à 1906.

⁴⁵⁵ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU.

La mixité urbaine est un « *mélange d'activités urbaines diverses (habitat, équipement, activités économiques, transports) qui permettent à la ville de 'tourner'* » ; la mixité sociale correspond au « *mélange de groupes sociaux différents* » (LELEVRIER, 2005, p.39). Notons que si le terme de mixité est relativement récent, l'idée de la diversité sociale l'est beaucoup moins (LELEVRIER, 2005). Prenons juste l'exemple des immeubles haussmanniens où chaque étage était destiné à des classes sociales différentes. Cependant, la diversité sociale ne semble pas avoir été un impératif des politiques publiques comme l'est la mixité sociale aujourd'hui. S'agissant de la « solidarité », l'avènement de ce concept accompagne les transformations institutionnelles dans le paysage français: les collectivités locales ont davantage de compétences depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983 et elles sont encouragées à se regrouper⁴⁵⁶ afin d'élaborer des politiques communes et de mutualiser leurs moyens, notamment dans les domaines des transports, de l'emploi ou du logement (qui dépassent les frontières communales). « *A la fin des années 90, un autre type d'intervention apparaît, que l'on pourrait appeler « l'agglomération solidaire » avec la Loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU), les Lois Chevènement et Voynet.* » (LELEVRIER, 2005).

Plutôt que de retracer avec exhaustivité les étapes de ce qui peut apparaître comme un changement de paradigme urbain, nous nous contenterons d'analyser les principes et les objectifs de trois lois qui nous semblent représentatives de ce changement : la loi Besson de 1990⁴⁵⁷, la loi d'orientation pour la ville (dite LOV) de 1991⁴⁵⁸ puis la loi SRU de 2000. La loi Besson répond à la volonté de mettre en œuvre un « *droit social au logement* », « *intégré dans une politique globale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion* » (ZITOUNI, 1998, p. 249). Les collectivités doivent se mobiliser pour permettre aux plus défavorisés d'accéder puis de se maintenir dans des logements décents, ce qui encourage indirectement la mixité sociale et la solidarité. Mais c'est véritablement la LOV, complétant les lois sur le droit au logement de 1989 et de 1990, qui érige la mixité sociale et urbaine en objectif majeur des politiques urbaines. Dans son article premier, cette loi proclame l'existence d'un « *droit à la ville* » défini comme le droit pour les habitants à « *des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation* ». L'Etat et les collectivités locales sont tenus de « *diversifier dans chaque*

⁴⁵⁶ Les lois dites Chevènement et Voynet encouragent l'intercommunalité.

⁴⁵⁷ Loi n°90-449 du 31 mai 1990, Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite Loi Besson

⁴⁵⁸ Loi n°91-662 du 13 juillet 1991, loi d'orientation pour la ville, dite LOV

*agglomération, commune ou quartier les types de logement, d'équipement et de service »*⁴⁵⁹. De nombreux urbanistes ont critiqué le fait que la LOV soit plus incantatoire qu'opérationnelle et qu'elle se soit en fait essentiellement contentée de reprendre des dispositifs qui existaient déjà en les aménageant de façon mineure. Toutefois, cette loi est reconnue comme un texte de référence dans l'évolution des normes juridiques sur la mixité sociale, qui vont trouver une expression plus opérationnelle quelques années plus tard dans la loi SRU. Les dossiers de presse émanant du Ministère de l'Équipement, rédacteur de la loi SRU, montrent bien la volonté de passer du système de valeurs « ville ordonnée et sûre » au système de valeurs « ville mixte et solidaire ». « *Ils [les outils de l'urbanisme de la loi LOF 1967] ont favorisé une logique fonctionnelle, dite de zonage qui ont donné à nos agglomérations des allures d'archipels : ici le collectif, là le pavillonnaire, plus loin le commercial et ailleurs les équipements. Cette expansion mal maîtrisée de la ville a eu pour corollaire un développement plus ou moins coordonné des infrastructures de transport et d'hébergement. En intégrant des éléments pris en compte de manière très disparate aujourd'hui, le projet de loi " Solidarité et renouvellement urbains " va dans le sens d'une plus grande cohérence.* »⁴⁶⁰. L'objectif est bien de dépasser les logiques de l'ordre urbain des Trente Glorieuses qui séparaient les fonctions urbaines dans l'espace pour entrer dans une logique de mixité qui met en cohérence ces fonctions sur le même espace urbain. En matière de logement, « *le volet "logement et urbanisme" de la loi vise notamment à redonner de la cohérence au développement des villes, à insuffler plus de mixité sociale en matière d'habitat et à engager le renouvellement urbain* »⁴⁶¹. S'agissant de la mixité sociale, la grande nouveauté de la loi SRU est de rendre obligatoire dans certaines agglomérations un taux d'au moins 20% de logements locatifs sociaux par rapport au nombre total de résidences principales : c'est le fameux article 55 de la loi SRU⁴⁶². La mixité sociale est un principe qui peut toutefois comporter certains risques. Alors qu'elle vise l'intégration sociale, elle peut créer ou accentuer l'exclusion. D'abord parce que « *la cohabitation dans un même espace résidentiel de populations différentes peut au contraire exacerber les manifestations de la distance sociale* » (BACQUE, 2002, p.298), ce qui a notamment été démontré par Jean-Claude CHAMBOREDON et Madeleine LEMAIRE sur les grands ensembles dès le début

⁴⁵⁹ article premier de la LOV

⁴⁶⁰ Dossier de presse du 21 novembre 2000 sur le projet loi SRU, Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement, Ministère délégué à la Ville et Secrétariat d'Etat au Logement.

⁴⁶¹ idem .

⁴⁶² cet article est codifié à l'article L302-5 du code de la construction de l'habitation.

des années 70 (CHAMBOREDON et LEMAIRE, 1970). Ensuite parce que « *la dissémination dans l'espace des populations les plus fragiles peut avoir pour effet de remettre en cause des solidarités à base locale* » (BACQUE, 2002, p.298). C'est en raison de ces deux risques que, selon Marie-Hélène BACQUE, « *la recherche de mixité sociale peut être la source de nouvelles formes d'exclusion* »

4.1.2.3. « Discours positifs » sur les quartiers spontanés :

La tendance majoritaire en France métropolitaine a été de dénigrer l'anarchie urbaine et sociale des bidonvilles ou des quartiers insalubres. Pourtant, des discours alternatifs se sont développés : en métropole, dans les DOM, mais surtout dans les pays du Tiers Monde confrontés à une plus vaste échelle au problème des bidonvilles. Dans cette partie, nous nous intéresserons aux discours qui valorisent les quartiers spontanés et plus largement l'architecture populaire, que nous appellerons les « discours positifs ». Qu'ils soient issus du Tiers-Monde, des DOM ou de la France métropolitaine, quelles valeurs ces discours mettent-ils en avant ? Ou contre quelles valeurs luttent-ils ?

Le fil conducteur des « discours positifs » est de présenter l'architecture populaire comme une solution et non comme un problème. C'est par exemple un des leitmotiv de la sociologue brésilienne Licia VALLADARES: « *Pour ses résidents, le bidonville n'est pas un problème mais une solution* », ou encore « *les bidonvilles représentent donc une réponse populaire à la question du logement, une forme de lutte pour la revendication d'un bien que la société ne fournit pas* » (VALLADARES, 1974). Pour montrer que les quartiers spontanés ou insalubres peuvent constituer des solutions, diverses stratégies peuvent être mobilisées : montrer que les problèmes avancés n'en sont pas ou mettre en évidence des aspects laissés sous silence par les détracteurs des quartiers spontanés.

Sur les favelas, Licia VALLADARES et Janice PERLMAN ont ainsi consacré une part importante de leurs ouvrages à démonter les stéréotypes entretenus, ce que Licia VALLADARES a appelé des « dogmes » et Janice PERLMAN les « mythes de la marginalité » (PERLMAN, 1977). Bien qu'ayant des théories un peu différentes, ces deux auteurs avaient pour but de montrer que les favelas n'étaient pas des quartiers exclus de la ville mais des quartiers DE la ville et que loin de constituer un ensemble homogène, les

favelas devaient être considérées « au pluriel ». Ces analyses restent très actuelles. Toujours pour démonter les stéréotypes, de nombreux auteurs français vont montrer que les quartiers spontanés ne sont pas si désordonnés et spontanés qu'on veut bien le dire. C'est notamment le cas de Colette PETONNET pour la métropole: « *Contrairement à une idée aussi fausse que répandue, le bidonville n'est pas un tas de baraques informes et indignes de l'homme* » (PETONNET, 1982, p. 41) ou de Léon Attila CHEYSSIAL pour les DOM : « *l'habitat spontané n'est pas spontané, il résulte d'un processus* »⁴⁶³. L'espace, loin d'être désordonné, est au contraire directement agencé selon les usages des habitants, au lieu d'être découpé a priori par la planification ou par le projet urbain.

Certains discours vont aller un peu plus loin et montrer non seulement que les quartiers spontanés ne correspondent pas aux idées reçues mais encore qu'ils peuvent offrir des atouts dont la ville légale pourrait s'inspirer. L'architecture spontanée peut par exemple offrir des solutions techniques innovantes (pour construire sur des fortes pentes par exemple) ou bien permettre la perpétuation de savoir-faire ancestraux et d'un patrimoine historique. « *Les quartiers populaires sont souvent porteurs d'histoire, à preuve les opérations de sauvetage du patrimoine architectural menées par l'UNESCO à la Casbah d'Alger, dans les médinas de Fès et de Tunis.* » (GRANOTIER, 1980, p.59). Architecte français, Didier DRUMMOND s'est rendu dans les favelas de Rio de Janeiro à la fin des années 70 avec l'idée d'étudier comment appliquer sa propre architecture aux favelas et en est reparti avec l'idée contraire : comment s'inspirer des « architectes des favelas », nom de l'ouvrage qu'il rédigera suite à cette expérience. (DRUMMOND, 1981). Autre atout souvent évoqué : celui de favoriser des évolutions de mode de vie dans la douceur. Transition entre le rural et l'urbain, ou intégration dans la société d'accueil pour les populations immigrées. C'est pour Colette PETONNET une des fonctions essentielles du bidonville, qui n'existe pas dans la ville formelle : « *le bidonville assume un rôle primordial, celui d'une transition réussie* ». (PETONNET, 1982, p. 75). Enfin, deux autres atouts complémentaires sont souvent cités: la convivialité et la solidarité. Au delà, c'est presque une autre idée de la ville et de la vie urbaine qui peut être observée dans les quartiers populaires ou dans les bidonvilles. Michel AGIER par exemple a choisi d'étudier les banlieues, les townships et les favelas pour y retrouver une identité citadine qu'il pense aujourd'hui disparue devant l'avènement d'une « non-ville », marquée par la perte de la proximité, de la convivialité et des réseaux de solidarité. Au contraire, les quartiers informels

⁴⁶³ *L'habitat spontané à La Réunion*, Cabinet CHEYSSIAL et AGORAH, mai 1993, p.4.

auraient gardé ces valeurs : *« en fait, ce monde ébauche une citadinité sans ville, au jour le jour, nous enseigne les formes de la survie, du lien social minimal et de la création culturelle, en l'absence d'institutions et de formes urbaines stabilisées, et en partie à l'écart des grands circuits planétaires. »*. Il s'interroge sur la *« renaissance possible de l'idée de la ville »* dans ces espaces, *« la ville comme creuset de rencontres et d'expériences de l'altérité »*. C'est pourquoi il intitule son ouvrage *« L'Invention de la Ville »* (AGIER, 1999). De nombreux auteurs ont insisté sur le rôle social de l'habitat hors normes et sur sa capacité à diversifier la ville (il s'agit ici davantage des logements insalubres anciens que des bidonvilles à proprement parler) : *« l'habitat ancien, souvent inconfortable ou insalubre, joue un rôle social indispensable pour l'accueil des nouveaux ménages qui se forment ou arrivent en ville »* (BALLAIN et MAUREL, 2002, p.17) ou encore *« l'habitat tiers... est le support de la résistance à l'expulsion des pauvres de la ville, le refus du mouvement de ségrégation ethnique et de purification sociale qui caractérise les sociétés d'aujourd'hui »* (MASSIAH et TRIBILLON, 2000).

Dans les DOM, les quartiers spontanés sont aussi parfois décrits comme porteurs de ces modes de vie urbains solidaires, comme des alternatives positives à l'unicité de la ville. Mais ils représentent aussi pour certains auteurs une richesse tout à fait spécifique aux DOM : la culture créole. Qui est aussi une culture de lutte contre la culture occidentale dominante. Le romancier martiniquais Patrick CHAMOISEAU raconte ainsi comment le quartier de Texaco fut sauvé de la démolition parce qu'un jeune urbaniste aura su écouter une vieille dame lui raconter l'histoire du quartier. Ce jeune urbaniste (qui n'était autre que Serge LETCHIMY, ensuite devenu maire de Fort-de-France) prend conscience, au fur et à mesure du récit de la vieille dame, que Texaco représente l'âme et la culture créole et qu'il n'est pas question de le démolir. Les notes de cet urbaniste traduisent l'opposition entre le système de valeurs sur l'urbain dominant, tel que nous l'avons décrit dans la partie 4.1.2.1, et le système de valeurs qui a construit Texaco. *« Au centre, une logique urbaine occidentale, alignée, ordonnée, forte comme la langue française. De l'autre, le foisonnement ouvert de la langue créole dans la logique de Texaco »* (CHAMOISEAU, 1992, p.282). Et l'auteur conseille de se libérer des ornières de l'hygiénisme pour penser créole : *« L'urbaniste occidental voit dans Texaco une tumeur à l'ordre urbain. Incohérente. Insalubre. Une contestation active. Une menace. On lui dénie toute valeur architecturale ou sociale. Le discours politique est là-dessus négateur. En clair, c'est un problème. Mais raser, c'est renvoyer le problème ailleurs, ou pire : ne pas*

l'envisager. Nous, il nous faut congédier l'Occident et réapprendre à lire : réapprendre à inventer la ville. L'urbaniste ici-là, doit se penser créole avant même de penser. » (CHAMOISEAU, 1992, p.345). Les quartiers spontanés des DOM seraient donc une autre façon de penser la ville, une façon qui ne serait pas colonialiste mais créole.

Pour résumer, on peut dire que les « discours positivants » mettent en avant les valeurs suivantes : un autre « ordre » urbain, adapté aux usages de l'espace, et une créativité architecturale et sociale couplée à la perpétuation de savoir-faire et de cultures traditionnels. Plus que l'ordre et que la sécurité, ce qui importe est la diversité et le respect de l'altérité. Toutefois, il convient de prendre garde aux visions exagérément idéalistes, comme cela peut être le cas sur les favelas : *« d'un côté on voit la favela comme une plaie urbaine, comme une société hors normes, peuplée de criminels ; de l'autre côté, on préfère imaginer un monde folklorique, où la samba et le carnaval animent une vie joyeuse, et insouciant malgré tout. »* (GOIRAND, 2000, p.81). Après avoir visité plusieurs bidonvilles, Bernard GRANOTIER ne tombe-t-il pas aussi dans une vision quelque peu idéaliste du bidonville : *« sur le plan social, le bidonville est le lieu de l'entraide, le nid de chaleur humaine qui permet à des ruraux déracinés de survivre »* (GRANOTIER, 1980, p.61) ? Le piège d'une vision idéaliste est présent dans les DOM, comme l'a constaté l'agence d'urbanisme de la Réunion lors d'une enquête sur les zones d'habitat précaire et insalubre (ZHPI) du département. L'agence d'urbanisme a reconnu que l'insalubrité était appréciée différemment selon *« la culture, les origines sociales et les habitudes de l'enquêteur »* et que in fine le diagnostic qu'elle a réalisé a tenté d'éviter *« les pièges de la complaisance d'un côté... et ceux de l'ethnocentrisme et du misérabilisme de l'autre »*⁴⁶⁴.

Au delà de l'expression des valeurs positives des quartiers spontanés, on peut distinguer des courants de pensée qui obéissent sensiblement à la même logique : celle de valoriser les quartiers solidaires et « animés », la ville à taille humaine, le respect d'un patrimoine architectural... Aujourd'hui, la crise des banlieues et de son architecture moderne ou encore la critique d'une ville ségréguée et individualiste font en effet renaître la nostalgie du passé, celle des petits villages de Province ou des quartiers haussmanniens, des marchés conviviaux... La tendance est de rêver d'une ville « à taille humaine » dans laquelle les citoyens pourraient ré apprendre à se parler. C'est ainsi qu'a été « ré inventée » dès les années

⁴⁶⁴ *Inventaire des zones d'habitat précaire et insalubre. Synthèse, AGOARH, juin 2000.*

60 la notion de patrimoine pour reprendre le titre de l'ouvrage d'Alain BOURDIN (BOURDIN, 1984). Les quartiers anciens, même insalubres, ont alors été considérés comme des lieux à la fois porteurs de mémoire et agréables à vivre, ou à traverser pour ceux qui n'y habitent pas. La vieille pierre prenait, par une sorte d'humanisme, une importance nouvelle et parfois le pas sur l'idée du progrès qui prévalait à la construction des banlieues HLM à la même époque car « *C'est la continuité de l'homme qu'il s'agit de préserver à travers celle des pierres* » (BOURDIN, 1984, p.39). Cette opposition entre l'urbanisme moderne et un urbanisme fondé sur le respect du passé, que Françoise CHOAY appelle « culturaliste » a existé dès le 19^{ème} siècle (CHOAY, 1965). Dès cette époque, Augustus Northmore PUGIN, considéré comme le père du culturalisme, s'opposait aux urbanistes progressistes en disant : « *je veux arracher à notre époque son masque de supériorité si lamentablement usurpé et désire attirer l'attention générale sur les mérites du passé* » (cité dans CHOAY, 1965, p. 158). Un de ses disciples, John RUSKIN, s'est opposé à la suprématie de l'ordre et de la géométrie que nous avons décrite dans les parties précédentes : « *rien que de damiers, encore des damiers, toujours des damiers, un désert de damiers. Ils donnent à vos maisons l'aspect de prisons et c'en sont en effet. Ces damiers ne sont pas de prisons pour le corps mais des sépultures pour l'âme* » (cité dans CHOAY, 1965, p.164).

Conclusion 4.1.2 :

Il semble que la prédominance d'un de ces deux courants de pensée sur l'autre dépende des époques. Et au 19^{ème} siècle comme dans les années 50 et 60 en France, c'est bien l'urbanisme moderne qui « *paraît occuper toute la scène tant il a commandé de réalisations* » (BOURDIN, 1984, p.20). Aujourd'hui, il semble que ce soit au contraire l'idée de respect d'un patrimoine, même hors normes, qui se soit affirmée d'autant plus que l'urbanisme moderne a été très critiqué. Mais cette image positivante des quartiers anciens pas toujours salubres ne les protège pas des opérations de réhabilitation normalisantes, dont certaines aboutissent à une modification radicale de l'espace social et économique du quartier, à l'origine de son image positive (BOURDIN, 1984).

4.1.3. Evolutions des valeurs sur les pauvres :

Les valeurs véhiculées sur le logement, surtout sur le logement insalubre ou sur les grands

ensembles, ne sont jamais indépendantes des valeurs véhiculées sur leur peuplement. Nous avons vu dans les parties précédentes que les opérations de démolitions ou de rénovation visaient aussi à évincer certaines catégories de population ou bien à les réhabiliter elles-mêmes. C'est la question que se pose par exemple Colette PETONNET qui constate qu'au début des années 80 on ne parle plus guère de « résorption » mais plutôt de « réhabilitation » : *« le nouveau mot révélateur s'appelle désormais Réhabilitation sans que l'on sache encore très bien qui l'on réhabilite, des maisons ou des hommes »* (PETONNET, 1982, p.9). Les mêmes interrogations apparaissent d'ailleurs face aux politiques de rénovation urbaines qui se mettent en place aujourd'hui. Dans cette partie nous allons nous demander d'où proviennent les conceptions entretenues sur les « pauvres » et comment elles ont évolué. Nous verrons aussi quel type d'intervention l'Etat va engager selon sa conception du « problème » des pauvres au fil des époques.

4.1.3.1. L'ambiguïté entre les bons et les mauvais pauvres :

Depuis la Révolution Française, assister les pauvres fait partie des devoirs de la nation, qui doit veiller au respect de la dignité humaine. En ce sens, les révolutionnaires ont cherché à sortir de l'assistanat classique des œuvres de charité pour bâtir une assistance plus citoyenne, entraînant des droits mais aussi des devoirs, donc une participation du pauvre à la vie de sa société et non une exclusion. C'est ainsi que Montesquieu disait en 1748: *« Quelques aumônes que l'on fait à un homme nu dans les rues ne remplissent point les obligations de l'Etat, qui doit à tous les citoyens une subsistance assurée, la nourriture, un vêtement convenable, et un genre de vie qui ne soit pas contraire à la santé. »*⁴⁶⁵. Cependant, le devoir de solidarité nationale s'est longtemps limité à une charité d'ailleurs très inégalitaire, basée sur des distinctions entre « bons » et « mauvais » pauvres, qui ont certes évolué avec le temps mais se retrouvent encore aujourd'hui. Voilà par exemple comment le Comité de Mendicité, mis en place par l'Assemblée constituante en 1790, classait les bons et les mauvais pauvres alors même qu'elle souhaitait sortir de l'assistanat et atteindre la participation citoyenne : d'un côté *« les véritables pauvres, c'est-à-dire ceux qui, sans propriété et sans travail, veulent acquérir leur subsistance par le travail »* et d'un autre côté, *« les mauvais pauvres, c'est-à-dire ceux qui, connus sous le nom de mendiants de profession et de vagabonds, se refusent à*

⁴⁶⁵ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Livre XXIII, chapitre 29, 1748, cité dans PAUGAM, 1995, p. 79.

tout travail, troublent l'ordre public, sont un fléau dans la société et appellent sa juste sévérité »⁴⁶⁶. Comme on le voit, la valeur fondamentale qui distingue, à la Révolution, les bons des mauvais pauvres est le travail.

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, cette opposition entre bons et mauvais pauvres fondée sur le travail persiste. Par exemple, la loi Siegfried de 1894 ayant institué les « HBM », (habitations bon marché), ancêtres du HLM, était certes un grand progrès en matière de logement des plus démunis mais les HMB n'étaient accessibles qu'à la classe ouvrière c'est-à-dire aux travailleurs salariés (EDOU, 1998, p.46). Seuls les « bons » pauvres avaient un droit au logement aidé par l'Etat. Mais dans les années 50, les pauvres, qui sont sans logis ou habitent les bidonvilles, sont des travailleurs pour la grande majorité. La pauvreté est alors plutôt vue par le filtre du logement. De nombreux individus se retrouvent exclus du marché du logement formel parce que celui-ci est quantitativement très insuffisant. Ils seront donc davantage considérés comme des victimes que comme étant responsables de leur situation. Peut-être est-ce une des raisons du succès de l'appel aux dons lancé à la population française par l'Abbé Pierre lors de son discours célèbre sur les ondes en février 54, appelé « l'insurrection de la bonté ». Pendant les Trente Glorieuses, l'emploi va bien et les ménages voient globalement leur niveau de vie augmenter considérablement. « *Ce qui domine, c'est une représentation sécurisante : la généralisation du salariat et de son caractère universel.* » (MASSIAH et TRIBILLON, 2000, p.30). Tout le monde aura un emploi, un HLM, la sécurité sociale etc. Selon cette vision de la modernité et du salariat, les situations de mal logement et de pauvreté sont nécessairement résiduelles et provisoires. « *La pauvreté était considérée, au mieux comme un accident, un phénomène provisoire, au pire comme une conséquence inévitable du développement global de la société.* » (IMBERT, 1989, p.741). Mais dès la fin des années 60, et surtout après « *les événements de mai 68 et leurs retombées idéologiques et politiques* », de nombreuses associations⁴⁶⁷ critiquent le fait qu'une partie de la population se révèle exclue du progrès économique et social (BALLAIN et MAUREL, 2002, p. 28). Une nouvelle idée accompagne celle d'exclusion du progrès : l'inadaptation. Le rapport du groupe « mal logés » de la commission de l'habitation du 6^{ème} plan en décembre 1970 estime ainsi que l'effectif des personnes mal logées risque non pas de diminuer mais de s'accroître « *en raison du maintien de la pauvreté et du développement de l'inadaptation dans les sociétés avancées* ». Certaines familles dites à problèmes sont en effet considérées comme

⁴⁶⁶ Procès verbaux et rapports du Comité de Mendicité, 1790, cité par Serge PAUGAM, 1995.

inaptes à la modernité, en fait handicapées socialement par rapport aux logements ou aux emplois modernes. « *Le discours dominant était celui de l'inadaptation renvoyant à des aptitudes individuelles et, partant, à des handicaps sociaux* » (PAUGAM, 2002, p.18). En conséquence de cette vision des pauvres dans les années 70 vont se mettre en place des actions d'accompagnement social, souvent des actions socio-éducatives, ainsi que la construction de logements à normes réduites ou de logements de transit, pour favoriser ces actions éducatives des pauvres en matière de logement. « *Cette période, au cours de laquelle se développe un habitat à normes réduites, à côté d'un parc social ordinaire, est propice à la diffusion de stéréotypes selon lesquels les familles à reloger, n'étant pas habituées au confort des immeubles collectifs, avaient besoin d'un habitat de transition susceptible de leur permettre d'acquérir la compétence qui leur faisait défaut* ». (BALLAIN et MAUREL, 2002, p. 20). De l'exclusion pure et simple du logement HBM des pauvres qui ne travaillent pas à l'éducation des pauvres inadaptés, les pouvoirs publics restent tout de même dans une même logique qui est celle de considérer la pauvreté, et l'exclusion du logement décent, comme marginal et provisoire.

Les choses vont changer assez radicalement dans les années 80. Le rapport à l'emploi, qui s'était quelque peu effacé dans les Trente Glorieuses, va revenir en force avec la montée du chômage et des emplois précaires dans les années 80 puis 90. C'est cette montée de la précarisation de l'emploi, et non plus le mal logement en lui-même, qui va alors caractériser ce que l'on appelle « la nouvelle pauvreté ». Selon Serge PAUGAM, deux grandes évolutions structurelles simultanées font émerger la nouvelle pauvreté : « *la première est la dégradation du marché de l'emploi et la montée du chômage de longue durée (...) la deuxième est l'affaiblissement des liens sociaux* » qui prend deux formes différentes : les instabilités familiales et le déclin des solidarités de classe (PAUGAM, 1995, p. 51). Pour caractériser les effets sur l'individus des nouvelles formes de précarité vis-à-vis de l'emploi, Robert CASTEL a développé le concept de « désaffiliation ». Il s'agit de la « dissociation du lien social » vécue par les individus en situation de rupture avec le monde du travail. « *Qu'ont en commun le chômeur de longue durée, le jeune en quête d'emploi et consommateur de stages, l'adulte isolé qui s'inscrit au RMI, la mère de famille "monoparentale", le jeune couple étranglé par l'impossibilité de payer traites et loyers ? Je ferai l'hypothèse qu'ils expriment un mode particulier de dissociation du lien social, que j'appellerai la désaffiliation. (...) La zone de*

⁴⁶⁷ notamment ATD (aide à toute détresse) Quart Monde.

désaffiliation *conjugue absence de travail et isolement social* » (CASTEL, 1991). Alors que les pauvres des années 70 étaient majoritairement des personnes âgées, des personnes handicapées ou des familles nombreuses, les « nouveaux pauvres » sont surtout des personnes seules, des couples sans enfants, des familles monoparentales, qui sont pour la plupart des chômeurs, de plus ou moins longue durée (MILANO, 1995, p.3). La précarisation de l'emploi touche des pans de plus en large de la population. Il devient difficile de rendre les exclus de l'emploi responsables de leur sort. Pourtant, les rmistes sont aujourd'hui pour la plupart stigmatisés par l'opinion publique. Ils sont parfois considérés comme des profiteurs qui ne font pas d'effort pour retrouver du travail, ce qui fait resurgir la distinction entre les bons et les mauvais pauvres fondée sur le travail. Serge PAUGAM a montré que les rmistes eux-mêmes ont intériorisé ce genre de discours : *« dans la mesure où, dans leur esprit, il ne peut exister d'autres formes d'insertion que le travail, ils établissent une hiérarchie parmi les allocataires : ceux qui veulent se réinsérer et tous les autres, c'est-à-dire les assistés assimilés très souvent à des paresseux ou à des clochards »* (PAUGAM, 1995, p. 195). Les individus qui sont confrontés aux systèmes d'assistance vivent une dégradation morale, intériorisant peu à peu le statut inférieur qu'on leur attribue. C'est ce que Serge PAUGAM a appelé la « disqualification sociale » (PAUGAM, 1991).

Enfin, dans les années 90 et 2000, la notion de « défavorisé » va se substituer à celle de « nouveau pauvre » même si les réalités économiques et sociales de la nouvelle pauvreté persistent. La notion de défavorisé sera consacrée par la loi Besson du 31 mai 1990⁴⁶⁸. Pourquoi avoir consacré un nouveau terme pour caractériser la pauvreté ? Pour le Haut Comité au Logement des Personnes défavorisées, ce serait justement pour en finir avec les connotations négatives ou les restrictions des précédents termes qui qualifiaient les pauvres. *« Utilisé pour la première fois par la loi de 1990, le terme de 'personnes défavorisées' veut qualifier des personnes qui cumulent des handicaps de ressources, d'intégration sociale, de développement culturel sans la connotation morale ou caritative du terme de « pauvres », sans la dimension restrictive du terme de « sans abri », sans le caractère trop économique du terme de « démunis » et enfin sans la stigmatisation contenue dans le terme « d'exclus »*⁴⁶⁹. On exprime ainsi le fait que les « pauvres » d'aujourd'hui sont très hétérogènes et de ce fait

⁴⁶⁸ Le terme de « défavorisé » est employé dès les années 80 mais sans être défini, voir BALLAIN et MAUREL, 2002 p. 43 à 45.

⁴⁶⁹ *Lever les obstacles au logement des personnes défavorisées*, 4^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, juillet 1997, p.5.

difficiles à définir avec précision. Mais a-t-il jamais été possible de définir les pauvres en tant que catégorie sociologique à part entière ?

4.1.3.2. Les pauvres, entre stigmatisation et assistance :

La façon dont sont considérés et décrits les pauvres a évolué, de la Révolution française à aujourd'hui. Les croyances et les images développées sur la pauvreté vont influencer les réactions de la société. De nombreux auteurs ont mis en garde contre les volontés de schématiser ou de définir la pauvreté en tant que notion ou que catégorie sociologique. Serge PAUGAM reprend les théories de Georg SIMMEL selon lesquelles les membres d'un même groupe caractérisé par la pauvreté ont des caractéristiques sociologiques très variées et qu'en réalité c'est bien l'action de la société sur ce groupe qui va les unir dans la notion de « pauvreté » : *« le groupe ne demeure pas uni par l'interaction de ses membres, mais par l'attitude collective que la société, en tant que tout, adopte à son égard »*. (SIMMEL, cité dans PAUGAM, 2002, p. 24). Quelles sont les attitudes des acteurs institutionnels qui peuvent caractériser les pauvres ?

En conséquence de la classification en « bon » ou en « mauvais » pauvre, on peut distinguer trois types de réactions des acteurs institutionnels face aux pauvres. Tout d'abord la stigmatisation voire la punition, pour les mauvais pauvres. Quant aux bons pauvres, ils seront au contraire aidés, mais la nature de cette aide est ambiguë, et ce dès la Révolution française là encore : on oscille entre deux autres types de réaction, l'assistanat et ce que l'on appellera la « solidarité citoyenne ».

Deux croyances sociales peuvent expliquer la stigmatisation des pauvres: la croyance selon laquelle le pauvre est responsable de son sort et la croyance selon laquelle il est moralement répréhensible. Nous avons vu que les individus sans emploi par exemple sont souvent considérés comme responsables étant donné qu'ils ne se donneraient pas la peine de chercher du travail et préféreraient vivre comme des assistés au crochet de la société. Dans ce cas, il apparaît même comme injuste de les aider vis-à-vis de ceux qui, au contraire, font des efforts pour sortir du chômage notamment. Pierre-Henri IMBERT montre que jusque dans les années 80, *« l'idée n'était d'ailleurs pas absente selon laquelle ceux qui subissaient une telle situation avaient une part de responsabilité dans leur sort. »* (IMBERT, 1989, p.741). Sur les

SDF aux Etats-Unis, Peter MARCUSE montre également comment est engagée leur propre responsabilité, selon le Président de l' époque (Ronald Reagan) qui déclare : « *Les gens qui dorment sur les bouches d'aération, les SDF, sont sans logis, on peut dire, par choix.* » (MARCUSE, 1990, p.57) Dans ce cas, le gouvernement peut-il les obliger à ne pas être SDF ?

Au delà de cette idée de responsabilité, les pauvres sont aussi victimes d'un ensemble de préjugés qui découle de ce que l'on appelle la « culture de la pauvreté », formalisée dans les années 60 par un anthropologue américain, Oscar LEWIS. De ses travaux anthropologiques sur certaines familles pauvres du Mexique, Oscar LEWIS se veut en effet « *le porte-parole de ce qu'[il] appelle la culture des pauvres* », qui comporte selon lui des caractéristiques universelles à la fois économiques, sociales et psychologiques. Parmi ces caractéristiques : « *le sous-emploi, le chômage, les bas salaires, une variété d'emplois non spécialisés, le travail des enfants, l'absence d'épargne, une pénurie chronique d'argent liquide, l'absence de réserve de nourriture dans les foyers, [...], vivre dans des quartiers à forte densité de population, le manque d'intimité, l'esprit grégaire, l'alcoolisme, le recours fréquent à la violence pour régler les querelles, les châtiments corporels pour les enfants, battre sa femme, l'initiation précoce à la vie sexuelle, l'union libre ou le mariage consanguin, l'abandon relativement fréquent de l'épouse ou des enfants, une tendance au matriarcat* » etc. (LEWIS, 1963, p.31)⁴⁷⁰. Aujourd'hui, l'association entre pauvreté et problèmes sociaux tels que alcoolismes, violence, instabilités familiales, est encore très fréquente. Or comme le remarque Colette PETONNET, cette association « *suggère une notion de danger, d'infirmité, d'anormalité (...) et traduisent peut-être ainsi une peur sociale latente* » (PETONNET, 1979, p. 16). Stigmatiser les pauvres appelle donc plutôt une réaction punitive et sécuritaire de la société pour protéger le reste de ses membres.

A côté de la stigmatisation se développe une attitude plus solidaire, selon laquelle la société a un devoir d'assistance envers les plus démunis, pour autant qu'ils exercent eux-mêmes leurs devoirs envers la société. D'où l'équilibre toujours difficile à atteindre entre l'aide sociale et les contreparties apportées par le bénéficiaire, comme c'est le cas pour le RMI, théoriquement versé en contrepartie de l'effort de réinsertion du bénéficiaire. La solidarité exige donc un effort et une responsabilité sociale de celui qui en profite. « *Le plus grand problème depuis la Révolution était en effet d'accorder le principe de solidarité (la société a une dette envers ses*

⁴⁷⁰ il faut toutefois noter que l'objectif d'Oscar LEWIS était plutôt d'attirer l'attention des gouvernements sur les pauvres pour les faire réagir.

membres) avec le principe de responsabilité (chaque individu est maître de son existence et doit se prendre en charge). Il s'agissait en quelques sortes d'accorder un droit avec un comportement. » (ROSANVALLON, 1995, p. 21). Effectivement, l'évaluation du comportement des pauvres va influencer le type de solidarité qui va se mettre en place. L'aide de la société est ambiguë parce qu'elle sera différemment attribuée selon que l'on considère le pauvre comme un inadapté ou bien comme un citoyen à part entière. On va donc osciller entre la solidarité que l'on peut appeler « citoyenne » et une assistance au contraire stigmatisante pour son bénéficiaire. De nombreux auteurs ont montré que pour reloger les « inadaptés sociaux » des années 60 et 70, qui vivaient dans de l'habitat « hors normes » et étaient eux mêmes des ménages « hors normes », c'est bien une logique d'assistanat accompagnée d'actions éducatives qui s'est mise en place. « *La liaison entre norme et normalité est ancienne. Ceux qui ne sont pas dans la norme relèvent de la logique de l'assistance sociale et de l'humanitaire.* » (MASSIAH et TRIBILLON, 2000). Dans les années 80, étant donné que la nouvelle pauvreté touchait des individus « normaux », on pense passer de l'assistance à la solidarité citoyenne avec par exemple la mise en place du RMI en 1988. L'opinion générale est elle-même sensible à la nouvelle pauvreté dont on sent bien qu'elle peut toucher tout le monde. Des opérations médiatiques accentuent encore le « *développement d'un sentiment de générosité et de solidarité* » chez les français, comme pendant l'hiver 84 d'ailleurs, qui se manifestera notamment par le fait que « *avant l'élection présidentielle de 1988, neuf français sur 10 se sont prononcés pour un revenu minimum garanti pour les plus démunis de notre société* » (PAUGAM, 1995, p. 68⁴⁷¹). Mais finalement, le RMI qui devait répondre à cette exigence de solidarité nationale s'est parfois transformé, ou du moins a été fortement considéré comme un dispositif d'assistance d'ailleurs pas toujours méritée. Les rmistes comme nous l'avons vu dans la partie précédente ne sont pas toujours jugés « dignes » de l'effort de solidarité de la nation envers eux...

Aujourd'hui, le principe même de l'Etat-Providence, qui permet d'assurer les individus en situation provisoirement difficile (chômage, maladie, mal logement...), semble remis en cause. En effet, « *le social ne peut plus uniquement s'appréhender en termes de risques. Les phénomènes d'exclusion, de chômage de longue durée, définissent, hélas, souvent des états stables.* » (ROSANVALLON, 1995, p. 28). En quelques sortes, pendant les Trente Glorieuses, une majorité des citoyens cotisaient pour assurer une minorité d'assistés mais

⁴⁷¹ d'après un sondage CSA de février 1988

aujourd'hui c'est justement le fait que les assistés deviennent trop nombreux qui met en péril le système. C'est pourquoi Pierre ROSANVALLON évoque une « nouvelle question sociale » aujourd'hui : sous quelle forme peut-on aider les plus démunis ou les plus exclus si ils deviennent de plus en plus nombreux? L'imposition actuelle du « paradigme néo-libéral » tend de plus à favoriser les initiatives individuelles par rapport à un engagement massif de l'Etat, souvent considéré comme mal adapté et donc source de gaspillages et d'effets pervers. Mais n'est-ce pas au contraire le désengagement de l'Etat qui conduit à insister sur les discours qui stigmatisent les pauvres et qui les rendent responsables, comme pour légitimer le fait qu'on ne puisse plus, dans ces conditions, les aider ?

4.1.3.3. Logement anormal, habitants anormaux :

Les évolutions de la notion de pauvreté sont directement liées à l'emploi. Mais dans ses manifestations, la pauvreté est très souvent associée au logement . Sans logis, mal logés, habitants des bidonvilles, SDF... Du prolétariat urbain du 19^{ème} siècle aux personnes défavorisées d'aujourd'hui, les pauvres sont très souvent caractérisés par leur logement. Nous n'allons pas ici nous demander pourquoi les plus pauvres n'ont pas accès aux logements décents mais plutôt en quoi le type de logement occupé va classer l'occupant dans la catégorie mentale du pauvre. Quels sont les liens qui se tissent, dans les discours, entre le logement et ses occupants ?

Les associations d'idée entre le lieu de résidence et le statut social ne concernent pas seulement les plus pauvres, bien sûr. Dans tous les cas, la ville sociale se dessine derrière la ville spatiale, « *l'espace habité (ou approprié) fonctionnant comme une sorte de symbolisation spontanée de l'espace social* » (BOURDIEU, 1993, p. 251). Mais ce qui est propre au cas des quartiers dévalorisés, c'est que l'association entre les espaces habités et leurs habitants sont négatives. Michel AGIER, dans son ouvrage sur les favelas, sur les townships d'Afrique du Sud et sur les banlieues françaises a mis en évidence les schémas mentaux attachés parfois sans fondement aux lieux de la ségrégation urbaine. « *Des lieux de honte, de haine, de peur, parsèment les cartographies imaginaires de chaque citoyen* » (AGIER, 1999). Les « aires naturelles » dessinées en cercle concentriques autour du centre ville par les sociologues de l'Ecole de Chicago sont devenues des « régions morales » qui

accentuent la ségrégation. Pour montrer la permanence de l'association entre logements hors normes et populations anormales, nous prendrons quatre exemples : les faubourgs du 19^{ème} siècle, les bidonvilles, les banlieues et l'absence de logement, paroxysme du logement hors normes.

Au 19^{ème} siècle, les ouvriers qui peuplaient les faubourgs insalubres étaient considérés comme des parias, étrangers à la société (FLAMAND, 1989, p. 85), comme des êtres moralement dévergondés, voire comme des êtres à l'état de nature qu'il fallait socialiser (PORTET, 1978, p.25). Le simple fait d'habiter dans les logements insalubres suffisait à caractériser les ouvriers. Plus tard, dans les années 50 et 60, ce furent les habitants des bidonvilles qui souffrirent de l'association entre logement malsain – population malsaine. La stigmatisation des habitants des bidonvilles a existé tant en France que dans les pays du Tiers-Monde. En France, Colette PETONNET montre comment l'opinion publique a considéré que, les logements étant anormaux, leurs habitants devaient forcément l'être aussi. « *Finalement, la culpabilité qu'on avait essayé de faire porter aux pouvoirs publics a été déplacée sur la conscience collective qui s'en débarrasse au profit des intéressés eux-mêmes désormais coupables de vivre dans un habitat anormal* » (PETONNET, 1982, p.77). Pour les habitants des banlieues métropolitaines depuis les années 80, on assiste aussi à cette association entre le logement et les caractéristiques de l'individu qui l'occupe. Les habitants des banlieues, des ghettos, sont appréhendés globalement, sans tenir compte de leurs spécificités (AGIER, 1999 ; PAUGAM, 1995). C'est très majoritairement la rhétorique stigmatisante qui va s'imposer quand bien même les banlieues peuvent faire naître de nouvelles mixités voire une nouvelle créativité culturelle (AGIER, 1999). Combien de fois a-t-on pu constater que pour introduire un reportage télévisé sur la délinquance, le journaliste commençait par filmer les tours et les barres d'une banlieue ?

L'association faite entre logement anormal et population anormale est sans doute la plus criante dans le cas des gens qui n'ont pas du tout de logement, les SDF. Reprenons la théorie de Pierre BOURDIEU sur la fabrication de l'identité sociale par rapport au lieu habité, alors, « *celui dont on dit qu'il est « sans feu ni lieu » ou « sans domicile fixe » n'a – quasiment – pas d'existence sociale* ». (BOURDIEU, 1993, p. 252). L'attitude des pouvoirs publics et de l'opinion est souvent de culpabiliser les intéressés et de monter des stratégies défensives contre ces gens qui sont vus comme anormaux et dangereux. Peter MARCUSE estime par

exemple que l'attitude défensive des gouvernements américains face aux problèmes des SDF se décompose en trois étapes: « *nier le problème, blâmer la victime, cacher les conséquences* » (MARCUSE, 1990, p.49). La culpabilisation s'opère en évoquant l'anormalité, c'est-à-dire dans le cas des SDF la folie, le déséquilibre mental⁴⁷², ou le vice. Peter MARCUSE retrace les résultats d'un sondage du New York sur les raisons du phénomène SDF: 20% des sondés ont répondu que c'était dû à la fainéantise, 20% à l'alcool ou à la drogue, 19% au manque de chance (sic !) et enfin 12% à des problèmes psychologiques. « *Personne n'a mentionné le problème du logement* », remarque l'auteur (MARCUSE, 1990, p. 58). En ce qui concerne la France, de nombreuses études ont aussi montré l'attitude défensive du « corps social » face aux SDF : « *le sans-abri qui s'essaie à habiter dresse l'ensemble du corps social contre sa plus timide tentative* » : répression du vagabondage, errance obligée... (PEZEU-MASSABUAU, 2002, p.160). Cet auteur estime toutefois que la perception du SDF comme un être mentalement déséquilibré peut aussi s'expliquer par le fait que l'absence de maison fragilise effectivement, à plus ou moins long terme, l'équilibre psychologique des individus. Selon l'auteur, ceux-ci sont peu à peu touchés par le fatalisme, le malheur, l'érosion de la durée (on vit dans le présent seulement), la perte d'identité et de relations avec autrui... « *Ainsi, la maison absente désocialise en délocalisant* » (PEZEU-MASSABUAU, 2002, p.165). Malgré ces effets psychologiques, l'auteur rejoint toutefois les théories de Georg SIMMEL en refusant que les sans logis ne soient englobés au sein d'une hypothétique même catégorie sociale : étant donné la diversité des parcours sociaux et familiaux des sans logis, « *leur triple précarité (financière, économique et familiale ou affective) ne suffit guère à en faire une 'classe' et la maison absente reste le seul problème qu'ils paraissent avoir en partage* » (PEZEU-MASSABUAU, 2002, p.163).

Conclusion 4.1.3 :

Bien que les contextes économiques et sociaux de la France aient beaucoup évolué depuis la Révolution française, force est de constater la permanence de deux croyances sociales sur les pauvres : d'abord, l'existence de bons et de mauvais pauvres et ensuite, le lien entre logement anormaux, ou « indignes », et populations « anormales ».

⁴⁷² il reste vrai qu'une petite partie des SDF étaient en effet des malades mentaux désinstitutionnalisés.

Conclusion 4.1 : des systèmes de valeurs diversifiés mais étonnamment récurrents au fil du temps

Les valeurs sur l'habitat, sur l'urbain et sur les pauvres ont évolué depuis le siècle dernier. Nous avons toutefois identifié des éléments récurrents au cours du temps, qui perdurent ou encore qui reviennent cycliquement. C'est le cas de la croyance en le progrès technique pour améliorer les villes. Le cas également de la distinction entre bons et mauvais pauvres. Dans la pratique, on assiste plutôt aujourd'hui à un croisement permanent entre ces systèmes de valeurs, qui fait que chaque acteur aura sa propre conception de la ville, de l'habitat et de la pauvreté, même si certains acteurs puiseront davantage dans certaines valeurs que dans d'autres. Par exemple, on peut évoquer dans un projet urbain la mixité sociale telle qu'affirmée dans les années 2000 (qui renvoie au système de valeur de la « ville mixte et solidaire » vu en partie 4.1.2.2) tout en poursuivant des objectifs de dissémination des pauvres à la manière des politiques du logement au 19^{ème} qui ont expulsé les ouvriers en périphérie (qui renvoie au système de valeur « ville sûre et ordonnée » vu en partie 4.1.2.1). On peut de même vouloir respecter l'architecture des maisons créoles des quartiers spontanés dans les DOM (obéissant au système de valeur du « culturalisme ») tout en démolissant quelques maisons pour faire passer une route droite et non plus sinueuse (obéissant au système de valeur du « progressisme »)... Il semble qu'il y ait toujours une confrontation des différentes valeurs aux mêmes époques - la confrontation entre le culturalisme et le progressisme par exemple - mais dans cette partie, notre objectif est bien d'évoquer l'évolution des conceptions dominantes c'est-à-dire de celles qui vont s'imposer majoritairement dans les interventions publiques.

Quant aux éléments qui semblent novateurs dans l'évolution des systèmes de valeurs sur l'urbain, sur le logement et sur la pauvreté, nous reprendrons la théorie de Jean-François TRIBILLON qui parle d'un urbanisme naissant, encore peu visible. Il estime qu'« *à ces conceptions de l'urbanisme et de l'aménagement comme médecin (soigner la ville), comme constructeur (construire la ville) et comme ordonnateur (mettre en ordre le territoire de la ville) s'opposent de nouvelles conceptions fondées sur des fins, conçues comme des devoirs à la charge des sociétés et comme des droits dont sont titulaires les citoyens* ». (TRIBILLON, 2002, p.105) . On passerait d'une vision « top-down » : les urbanistes sont garants du bien, ils font la ville ; à une vision « bottom-up » : les citoyens ont des droits, la ville doit les respecter.

Ce qui permettrait de réaffirmer les notions de droit à la ville et de droit au logement, déjà contenues en pointillés dans les déclarations des philosophes des Lumières comme Montesquieu, selon lesquelles la Nation avait des devoirs envers les citoyens privés des droits élémentaires tel que la santé ou le logement. D'un autre côté, des économistes et des sociologues comme Pierre ROSANVALLON constatent un autre élément nouveau : l'effacement de l'Etat dans les politiques du logement et dans les politiques sociales de façon générale, faisant suite à la remise en cause de l'Etat-Providence (ROSANVALLON, 1995).

4.2. L'expression du « problème » de l'habitat insalubre et illégal dans les DOM :

Les systèmes de valeurs évoqués ci-dessus peuvent expliquer les manières de décrire un problème à un moment donné. Les objectifs poursuivis par les différents acteurs orientent eux aussi les manières d'exprimer le problème. Dans cette partie, nous allons ainsi voir comment les acteurs publics et institutionnels expriment le problème de l'habitat insalubre et illégal dans les DOM, avant d'étudier le déclenchement de l'action publique. Quelles normes et quelles valeurs sont récurrentes pour ces acteurs ? De quels systèmes de valeurs s'inspirent-ils ? Distingue-t-on plusieurs courants de pensée ? Que révèlent les discours des pouvoirs publics sur les orientations de leurs interventions à venir ?

Pour analyser la façon dont le problème de l'habitat insalubre est exprimé dans les DOM, nous nous appuyons sur deux types de sources : les entretiens menés auprès des acteurs publics et institutionnels (représentants des collectivités locales et de l'Etat, opérateurs, bureaux d'étude, agences d'urbanisme...) et les études de diagnostic rédigées sur le thème de l'habitat insalubre et illégal. Ces études peuvent être classées en trois grandes catégories : les études amont de portée générale, les recensements de sites insalubres et les études pré-opérationnelles.

4.2.1. L'insalubrité : perceptions subjectives d'une notion normée :

Différents textes définissent l'insalubrité et listent les critères à évaluer pour la mesurer : le premier est la circulaire de 1971 prise pour application de la loi Vivien. Puis sont intervenus

des textes plus récents, tels que la grille des critères d'insalubrité datant de 1980⁴⁷³. Des circulaires spécifiques aux DOM sont également parues pour adapter les critères d'insalubrité aux spécificités de ces départements⁴⁷⁴. Malgré cela, la notion d'insalubrité est vue par la plupart des acteurs comme une notion très subjective. Pour ceux qui ne parlent pas de subjectivité, les différences au sein des définitions qu'ils donnent montrent bien que les points de vue sur l'insalubrité peuvent être assez variés.

4.2.1.1. Une notion difficile à définir :

A la question : « comment définiriez-vous l'insalubrité ? », la plupart des acteurs interrogés hésitent, réfléchissent, commencent par dire : « *comment je définirais l'insalubrité...* », « *je ne sais pas comment je définirais* » ou encore « *je ne crois pas qu'on arrive vraiment à définir les quartiers d'habitat insalubre* ». Ces hésitations se retrouvent quelle que soit la catégorie d'acteur interrogée. Chaque acteur apporte ensuite sa définition, parfois personnelle comme nous le verrons dans la sous-partie suivante. Donc les hésitations et les silences lors des entretiens ne signifient pas que les acteurs ne connaissent pas de « réponse » mais plutôt que la réponse est davantage personnelle qu'officielle.

Parallèlement à ces hésitations, plusieurs acteurs vont ainsi souligner que la notion d'insalubrité est selon eux subjective et relative : elle dépend de l'observateur et des référentiels de comparaison. Le chef du service aménagement d'une SEM réunionnaise me dira, avant de donner sa définition de l'insalubrité : « *il y a des doses aussi, dans la précarité. L'œil avec lequel vous allez regarder ces secteurs par exemple n'est pas le même que le mien : j'arrive à lire ce qui pourrait être lu par un métropolitain comme un quartier extrêmement dégradé, la matière traditionnelle du bois sous tôles n'est pas forcément une forme dégradée de l'habitation* »⁴⁷⁵. Une représentante de la DDE reprend l'idée d'un regard différent : « *sur l'insalubrité, chacun a son propre regard, et des conditions qui peuvent paraître inacceptables à La Réunion sont vues comme du luxe à Mayotte* »⁴⁷⁶. Il est très fréquent que les acteurs institutionnels fassent des comparaisons géographiques pour montrer

⁴⁷³ Jointe en annexe 9.

⁴⁷⁴ Circulaire du 2 mai 2000 relative aux dispositifs de lutte contre l'insalubrité de l'habitat outre-mer et circulaire du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM

⁴⁷⁵ Entretien 33A.

⁴⁷⁶ entretien 24A.

que l'insalubrité dans les DOM est différente de celle que l'on peut imaginer dans les pays plus pauvres. Le directeur de l'agence d'urbanisme de la Martinique dira : *« quand on parle d'habitat insalubre ça ne couvre pas la même réalité que dans d'autres parties du monde. C'est peut-être insalubre par rapport aux standards européens, mais en tant que tel, ou par rapport à la notion universelle globale d'habitat insalubre, on est quand même dans des constructions qui ont à 99% l'eau courante, qui ont toutes, ou disons à 95%, un système de traitement des eaux usées : que ce soit une fosse sceptique ou un réseau, qu'il fonctionne bien ou pas bien il y a au moins quelque chose, l'électricité donc quasiment dans tous les foyers... »*⁴⁷⁷. Selon cet acteur, il existe une « notion universelle globale d'habitat insalubre » mais la réglementation française - ou européenne de façon plus générale - est en quelques sortes tellement stricte que certains quartiers des DOM entrent alors dans la catégorie de l'habitat insalubre sans pour autant être comparables aux grands bidonvilles du Tiers-Monde.

Dans les diagnostics écrits, nous ne retrouvons pas bien sûr les hésitations propres à l'exercice oral mais il arrive de retrouver des mises en gardes sur la subjectivité de la notion d'insalubrité et sur les différences de regard qui s'y portent. C'est essentiellement le cas dans l'étude de recensement des zones d'habitat précaire et insalubre (ZHPI) de La Réunion, réalisée par l'AGORAH. L'agence d'urbanisme reconnaît que l'insalubrité est appréciée différemment selon *« la culture, les origines sociales et les habitudes de l'enquêteur »* et pose le problème de la relativité du jugement de l'observateur : *« il s'agit d'un regard et d'une appréciation techniciste, qui s'exerce du dehors et qui n'est pas toujours partagée par les usagers »*. Les divergences d'appréhension de la notion d'insalubrité se sont semble-t-il retrouvées lors des visites de terrain, pourtant après que les partenaires du recensement se sont mis d'accord sur les critères : *« une visite à plusieurs (avec la DDE, la DRASS, le service habitat de la mairie et l'Agorah) a permis de mettre en évidence ces différences d'appréciation »*⁴⁷⁸.

Enfin, le dernier signe des difficultés à définir l'insalubrité tient au fait que les quartiers insalubres ne sont pas homogènes et qu'ils évoluent dans le temps. Le directeur de l'agence d'urbanisme de la Réunion souligne les différences au sein d'un même quartier : *« dans les zones d'habitat précaire et insalubre, les ZHPI, (...) certains vivent relativement bien,*

⁴⁷⁷ entretien 16A.

⁴⁷⁸ Inventaire des zones d'habitat précaire et insalubre, Agorah, juin 2000. p13.

beaucoup vivent très mal, et il y en a qui vivent excessivement mal »⁴⁷⁹. Le chef de la cellule RHI de la DDE de la Martinique exprimera plutôt le fait qu'il existe « *différents types de quartiers insalubres. Il y a de l'insalubrité dans les zones urbanisées, en cœur d'îlots, et puis l'insalubrité des quartiers périphériques. Et puis l'insalubrité dans les 50 pas géométriques, là on trouve un peu de tout.* »⁴⁸⁰. De nombreux diagnostics écrits reprennent le fait que l'insalubrité soit multiforme. Certains citent l'abondance de la terminologie pour le démontrer : bidonville, habitat de fortune, quartiers insalubres, habitat précaire, habitat informel... Et la plupart des diagnostics précisent que l'insalubrité a évolué avec le temps, en forme et en taille : par exemple la majorité des maisons est aujourd'hui raccordée à l'eau et à l'électricité et les grands bidonvilles ont disparu pour laisser place à des « poches » d'insalubrité plus réduites voire diffuses. Pour tenter de circonscrire les différents types d'insalubrité, de nombreux diagnostics effectuent des typologies de site. Peuvent par exemple être distingués, en Guyane, « *l'habitat informel urbain dense de type bidonville* » (comme Eau Lisette), « *l'habitat spontané périurbain ou urbain peu dense* » (comme le Mont Baduel) et « *l'habitat informel rural* »⁴⁸¹.

Il est indéniable que les quartiers insalubres présentent tous des visages différents les uns et des autres, et qu'ils sont en leur sein très hétérogènes. Malgré cela, la notion même d'insalubrité telle que définie officiellement par les textes reste liée à celle de risque pour la santé des occupants et des voisins. Si les entretiens avec les acteurs interrogés et les diagnostics écrits montrent que la notion d'insalubrité est au contraire difficile à définir, n'est-ce pas alors parce que d'autres notions que celles de risque pour la santé y sont associées ?

4.2.1.2. L'insalubrité et l'illégalité définies par les diagnostics écrits :

Nous allons maintenant voir comme l'insalubrité est définie, pour identifier les paramètres qui entrent en jeu au delà de celui d'un risque sanitaire. Nous avons cette fois distingué les définitions données par les diagnostics écrits de celles données oralement par les acteurs interrogés. En effet, les définitions données oralement sont par nature plus spontanées, elles

⁴⁷⁹ Entretien 28A.

⁴⁸⁰ Entretien 23A.

⁴⁸¹ *les zones d'habitat illicite sur le littoral Guyanais : recensement et analyse*. Etude commandée par la DDE et réalisée par l'ARUAG, août 2004.

révèlent plus aisément les associations d'idées, tandis que par écrit, les définitions sont plus posées, plus homogènes, et du même coup plus apurées donc potentiellement moins riches.

Concernant l'illégalité de l'habitat, on trouve des définitions de l'habitat « spontané », « informel » ou « illicite ». Dans un fascicule de portée générale sur l'habitat spontané à La Réunion, celui-ci sera défini comme « *le parc constitué de l'ensemble des résidences principales construites sans permis de construire, aussi bien en zone urbaine qu'en milieu rural et péri-urbain* »⁴⁸². Une étude sur l'habitat illicite en Guyane est un peu plus générale et précise : « *Nous avons utilisé indifféremment les termes de « illicite », « informel », « spontané » ou « illégal », les trois désignant « une urbanisation qui échappe à une planification urbaine légale et s'effectue en dehors des secteurs constructibles et urbanisables ou en dehors du cadre légal* »⁴⁸³. Cette définition sous-entend également l'absence de permis de construire mais sans la citer. Pourtant, toutes les définitions de l'habitat spontané ne sont pas cantonnées à la notion d'illégalité au regard des règles d'urbanisme. Dans les deux diagnostics pré-cités, l'habitat spontané est en effet également défini comme un mode de production et d'organisation de l'espace : l'étude guyanaise emprunte ainsi une citation selon laquelle : « *L'habitat spontané pourrait être défini comme un mode spécifique d'occupation et d'organisation de l'espace* »⁴⁸⁴ et l'étude réunionnaise insiste aussi sur la manière de construire et d'organiser l'espace : « *plutôt qu'à la nature et à l'état des logements, le mot « spontané » fait donc référence à la « manière »* ». la notion d'habitat spontané ou informel peut donc être diversement appréciée et décrite, comme c'est le cas pour la notion d'insalubrité.

Quels sont les liens entre habitat illégal et habitat insalubre ? Les diagnostics précisent que les deux ne sont pas toujours liés puisqu'il existe des maisons illégales très salubres et des logements légaux mais insalubres. Toutefois, les confusions sont fréquentes et au fil des pages d'un même rapport les termes « spontané » ou « insalubre » sont parfois indifféremment employés. Ce qui peut apparaître comme un abus de langage peut s'expliquer par le fait que l'habitat illégal est tout de même souvent insalubre, et que la réciproque est encore plus

⁴⁸² *L'habitat spontané à La Réunion, synthèse des études réalisées par l'atelier Cheyssial et l'Agorah*, mai 1993. p.4.

⁴⁸³ *Les zones d'habitat illicite sur le littoral guyanais ; recensement et analyse*, étude commandée par la DDE et réalisée par l'ARUAG, version provisoire d'août 2004. p. 3.

⁴⁸⁴ Citation empruntée à une thèse intitulée *Politiques urbaines étatiques et stratégies populaires d'accès au foncier. Le problème de l'habitat spontané à Ouagadougou*, Hubert MG OUEDRAOGO, Université de Ouagadougou.

fréquente : l'habitat insalubre est presque toujours illégal. Finalement, les acteurs institutionnels savent que les deux notions d'illégalité et d'insalubrité ne sont pas toujours liées mais dans les discours, le raccourci est souvent fait.

Concernant la notion d'insalubrité elle-même, on trouve très souvent dans les diagnostics écrits des définitions proches des définitions officielles : « *on considèrera comme insalubre un logement dangereux pour la santé de ses occupants et/ou de ses voisins.* »⁴⁸⁵, ou bien « *les sites insalubres (...) représentent un risque imminent pour la santé (...). Il est urgent de prendre les mesures nécessaires pour (...) apporter un minimum de confort aux Cayennais afin qu'ils puissent bénéficier des conditions décentes d'hygiène et de sécurité* »⁴⁸⁶, ou encore : « *L'insalubrité est une notion intimement liée à la santé et à l'environnement de l'homme. (...) Ainsi, elle peut se définir par le niveau des risques (sanitaires et sécurité) auquel s'exposent les populations dans un environnement et un habitat définis.* »⁴⁸⁷. L'un des diagnostics analysés évoque également les risques pour la santé mais cette fois jamais évoquer le terme d'insalubrité : il s'agit de l'enquête bâti et sociale sur le quartier de Cayenne, en Guadeloupe. En effet, une opération de RHI est déjà en cours sur le quartier et le diagnostic a plutôt pour objectif de permettre la réhabilitation de l'habitat hors procédure de RHI (par des subventions individuelles d'aides à l'amélioration de l'habitat ou par une OPAH par exemple). Cependant, les définitions et critères utilisés pour évaluer l'état du bâti et de son environnement sont très sensiblement ceux des grilles d'insalubrité. Le diagnostic évalue donc chaque logement en fonction de sa capacité à offrir « *de bonnes conditions de sécurité pour leurs habitants et pour les habitants des constructions voisines* », et propose des démolitions de logements si « *la construction présente un danger évident pour ses occupants* »⁴⁸⁸.

Pour autant, les critères qui seront ensuite retenus pour classer un site insalubre ne sont pas toujours directement liés aux risques pour la santé. Par exemple, dans l'inventaire des zones d'habitat précaire et insalubre de la Réunion, qui définit clairement l'insalubrité comme un danger pour la santé des occupants et/ou des voisins, les critères utilisés pour recenser les sites insalubres ne font jamais directement référence à la santé. La plupart de ces critères y font

⁴⁸⁵ *Inventaire des zones d'habitat précaire et insalubre*, Agorah, juin 2000

⁴⁸⁶ *Sites insalubres à Cayenne*, DDE 973 et Ville de Cayenne, janvier 2000. p. 4.

⁴⁸⁷ *Les territoires de l'exclusion, étude urbaine et socio-économique des phénomènes de l'habitat informel sur le littoral de Guyane*, étude commandée par la DDE et réalisée par AU&S-OGEFA, octobre 1998.

indirectement référence : l'absence d'évacuation des eaux usées, la présence de rongeurs, une l'existence de risques naturels etc. Par contre, d'autres critères comme l'enclavement, l'absence d'électricité dans le logement ou l'absence d'équipements publics à proximité n'ont pas d'influence sur la santé elle-même mais plutôt sur la qualité de vie dans le quartier. Enfin, certains des critères recensés n'ont rien à voir avec les impacts du logement ou du quartier sur la santé. C'est le cas des critères de la « *rubrique : social* », indiqués ainsi : « *précarité sociale du ménage : alcoolisme, analphabétisme, délinquance* ». Ces critères sociaux ne sont pas classés comme des critères « essentiels » de l'insalubrité dans ce diagnostic mais comme des critères « aggravants », c'est-à-dire ayant « *une influence 'surclassante' : leur absence ne modifie pas le degré d'insalubrité, leur présence les renforce* »⁴⁸⁹. La précarité des ménages, et non plus des logements, apparaît donc comme un facteur renforçant l'insalubrité d'un site.

On retrouve ces ambiguïtés entre précarité du bâti et précarité sociale dans d'autres diagnostics écrits. C'est notamment le cas dans un diagnostic réalisé sur le quartier de Trénelle. L'habitat de Trénelle est présenté comme construit dans des conditions « d'insécurité » et « d'insalubrité ». L'insécurité est due : « *aux risques de crues (...), à l'instabilité des sols, notamment par forte pluie ou séisme, à la méthode même de mise en œuvre des matériaux (la plupart des constructions ont été réalisées en auto-construction* ». Il s'agit donc d'une insécurité liée à l'environnement (risques naturels) et au bâti (fragilité des structures). L'insécurité sociale n'est pas en question ici. L'insalubrité quant à elle est due : « *à l'absence de réseau d'assainissement, et à la précarité sociale de certains habitants* »⁴⁹⁰. On retrouve l'idée de l'insalubrité dite « réseaux » mais les risques pour la santé des occupants des habitations ne sont pas du tout évoqués. Par contre, la notion de « précarité sociale » intervient sur le même plan que les réseaux... Il est à noter que les deux notions d'insécurité et d'insalubrité sont séparées dans ce diagnostic, quand bien même l'insécurité évoquée fait partie des critères cités dans les grilles d'insalubrité officielles. La notion d'insécurité sociale et non plus physique apparaît quant à elle dans le recensement des sites insalubres de Cayenne par exemple. Dans ce diagnostic, nous avons vu que l'insalubrité était explicitement liée aux risques pour la santé des occupants, mais si « *les sites insalubres*

⁴⁸⁸ *Enquête socio-économique et bâti – Cayenne*, étude commandée par la SIG à C2R Atelier d'Urbanisme, février 2004. p. 31 et p. 33.

⁴⁸⁹ *Inventaire des zones d'habitat précaire et insalubre*, op. cité, p.9.

⁴⁹⁰ *Opération de résorption de l'habitat insalubre Trénelle – Grosse Roche / Citron*, dossier de demande de subvention au CIV, étude commandée par la SEMAFF à CARUA, octobre 2000, p.2.

représentent de vrais dangers pour la population toute entière », c'est aussi parce que « *ce sont souvent des lieux de tous les trafics illicites avec les risques inhérents pour la sécurité de la population* »⁴⁹¹. Le recensement des sites insalubres de l'agglomération de Fort-de-France montre bien qu'un glissement peut s'opérer entre les critères « officiels » d'insalubrité et d'autres critères plus subjectifs et non liés aux risques pour la santé. Pour chaque site étudié, ce recensement liste les « *problèmes et critères d'insalubrité relevés* ». L'intitulé même de la liste montre que seront cités des « problèmes » hors critères d'insalubrité mais qui concourent tout de même au classement du site comme « insalubre ». Dans ces problèmes et critères, les points qui reviennent le plus souvent sont les déficiences d'assainissement collectif (qui entraînent effectivement un risque sur la santé) mais aussi la densité (alors que seule la sur-occupation d'un logement est un facteur réel d'insalubrité), les problèmes de desserte des maisons par voies carrossables (sachant que des chemins piétonniers existent) ou encore les problèmes de voisinage. Est aussi parfois cité dans les critères une « *implantation anarchique du bâti* ». Enfin, les problèmes sociaux sont là aussi évoqués dans les conclusions d'insalubrité: « *des activités liées au commerce de la drogue* », « *concentre de nombreux critères d'insalubrité et un environnement social en voie de dégradation* », « *quartier concerné par des problèmes de délinquance et de toxicomanie* »⁴⁹²...

Ainsi, malgré la prédominance dans les diagnostics écrits de définition de l'insalubrité en fonction des risques pour la santé des occupants ou des voisins, nous voyons que d'autres critères entrent en jeu tels que des critères de forme urbaine (densité, rues sinueuses, enclavement...) ou des critères sociaux (problèmes de voisinage, délinquance, précarité sociale des ménages...). Ces critères renvoient au système de valeur « ville ordonnée et sûre » que nous avons décrit en partie 4.1.2.1 ainsi qu'à une vision souvent stigmatisante des pauvres.

4.2.1.3. Les critères d'insalubrité cités pendant les entretiens :

Nous avons vu que la plupart des acteurs interrogés marquaient un silence, un temps de pause, avant de répondre à la question de leur propre définition de l'insalubrité. Ensuite, alors que les

⁴⁹¹ *Sites insalubres à Cayenne*, op. cité, p. 4.

⁴⁹² *Recensement des sites d'habitat insalubre, agglomération foyolaise*, ADUAM, janvier 2003.

diagnostics écrits pointent quasiment toujours la notion de risque pour la santé, les discours oraux le font beaucoup moins.

Qui évoque de prime abord les risques sanitaires ? En fait, ce sont essentiellement les services de l'Etat : la DDE ou la DSDS. Le chef de la cellule RHI de la DDE de Guyane, qui a recensé les sites insalubres de Cayenne, expliquera ainsi ses choix : *« il y a une insalubrité non seulement de l'habitat mais en plus au niveau des réseaux, donc moi, les risques majeurs que j'ai pris en compte, c'était les risques pour la santé des habitants, les risques d'hygiène notamment. »*⁴⁹³. Pour le chef de la cellule RHI de la DDE de la Martinique: *« il y a la définition officielle avec ses listes de critères, sur le bâti qui ne répond pas aux normes d'hygiène, soit parce que c'est un logement mal éclairé, où les murs sont humides, où il manque des sanitaires, où dans l'environnement il manque des réseaux d'assainissement etc. »*⁴⁹⁴. Pour ces deux acteurs, d'autres facteurs entrent également en jeu, qu'ils vont ajouter comme pour personnaliser des définitions officielles qu'ils jugent inaptes à rendre vraiment compte de la réalité, mais la santé est en tous cas explicitement évoquée. Pour les représentants de la DSDS, ce sont plutôt les grilles d'insalubrité et leur liste de critères qui sont évoquées, ce qui est normal puisque ce sont leurs instruments de travail lorsqu'ils vont prendre les arrêtés d'insalubrité sur le terrain. Mais les inspecteurs sanitaires ont-ils réellement constaté des impacts sur la santé des logements qu'ils classent insalubres ? Une inspectrice répondra : *« je ne dirais pas qu'on a constaté parce qu'on n'a jamais fait d'études particulières là-dessus, on a jamais essayé de recenser les cas de quelque chose. Je ne dirais pas ça. Mais je suppose qu'il y en a parce que si on fait une procédure d'insalubrité, c'est bien parce qu'il y a un risque... »*. Il semble que le processus soit inversé : ce n'est pas parce qu'on a constaté un risque sur la santé qu'on lance une procédure d'insalubrité mais parce qu'on lance une procédure qu'on en déduit qu'il existe un risque... Plus tard, cette inspectrice constate toutefois que certains occupants de logements déclarés insalubres vont quand même parler de problèmes de santé rencontrés par leurs enfants : *« pour les enfants ils vont dire : oui, mon fils ou ma fille est asthmatique, parce qu'il y a de la moisissure sur les murs. »*. Mais elle estime que si les gens ne se plaignent quasiment jamais de leur santé, ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de problème mais plutôt parce que ces problèmes sont tus : *« je suppose qu'il y a des problèmes, mais c'est vrai que les gens sont tellement habitués qu'ils ne vont pas dire*

⁴⁹³ Entretien 7A.

⁴⁹⁴ entretien 23A.

qu'ils ont des problèmes de santé»⁴⁹⁵. Pour d'autres acteurs, les problèmes de santé ne sont pas souvent cités parce qu'ils ne sont pas prépondérants dans l'habitat insalubre des DOM. La responsable de la cellule développement social et urbain d'une antenne de la DDE de La Réunion estime par exemple que le délai de 6 mois imposé par la loi pour reloger les occupants des maisons déclarées insalubres est excessif pour les DOM. « *Pourquoi ce délai de 6 mois ? ça se comprend si effectivement il y a urgence à sortir les occupants d'habitations insalubres dangereuses pour la santé, mais là on n'est pas à quelques mois près pour reloger les gens, il n'y a pas cette urgence de santé dans les DOM* »⁴⁹⁶. Il est vrai que le climat agréable diminue souvent, par exemple, les effets d'une mauvaise isolation ou de l'absence de chauffage. Par contre, les pluies fréquentes accentuent des problèmes comme ceux de la mauvaise étanchéité des toits. Une des plaintes les plus fréquentes des habitants est ainsi que leur maison « coule ». Même les opérateurs vont dire « *comme on dit, si la case ne coule pas on peut toujours faire quelque chose* »⁴⁹⁷. De façon générale, il reste vrai que les logements insalubres auto construits dans les DOM, s'ils présentent souvent des fragilité structurelle ou des problèmes d'humidité, sont exempts d'amiante ou de plomb par exemple, qui sont responsables d'une grande part de l'insalubrité des logements métropolitains.

Dans les définitions données lors des entretiens, le critère du risque pour la santé n'apparaît donc pas comme prépondérant. Quels sont les critères cités ? Ils peuvent être regroupés en trois ensembles : les critères liés à l'état du bâti, ceux liés à l'environnement et aux réseaux, et enfin ceux liés aux conditions de vie dans le logement. Certains sont là encore indirectement liés aux risques pour la santé, d'autres non.

Pour la plupart des acteurs, le problème essentiel provient de l'absence ou de l'insuffisance de réseaux, d'assainissement essentiellement, et des risques naturels. Il s'agit donc d'une insalubrité dite « réseaux » ou liée à l'environnement du logement. En effet, dans la plupart des quartiers insalubres d'aujourd'hui, le bâti a progressivement évolué, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, et même s'il subsiste des fragilités importantes dans les maisons en dur, les cabanes de tôles et de bois ont peu à peu disparu. C'est notamment le cas sur Fort-de-France, comme le constate le recensement des sites insalubres de l'agglomération foyolaise : « *A Fort-de-France, l'insalubrité est principalement liée à l'absence et*

⁴⁹⁵ entretien 19A.

⁴⁹⁶ entretien 24A.

⁴⁹⁷ entretien 33A.

l'insuffisance d'assainissement ou à l'enclavement et moins à l'état du logement lui-même »⁴⁹⁸. C'est ce que confirme le directeur de l'agence d'urbanisme de la Martinique, pour qui « *l'insalubrité c'est pas tant lié à la maison mais aux réseaux* » ou le chef de cellule de la DDE pour qui l'insalubrité c'est « *surtout l'absence d'assainissement* ». On retrouve les mêmes discours en Guyane et en Guadeloupe, mais pas vraiment à La Réunion. Une chargée d'opération d'un aménageur guyanais ayant auparavant travaillé à Saint Denis, à la Réunion, dira ainsi : « *à Cayenne c'est pas non plus forcément de l'insalubrité, c'est de l'absence de réseaux, de l'insalubrité de réseaux. Alors que quand j'étais à Saint-Denis, l'insalubrité c'était les réseaux et le logement* »⁴⁹⁹. Pour l'architecte Léon Attila Cheyssial, la permanence d'un bâti très dégradé à La Réunion peut s'expliquer par le fait que les réunionnais aient été plus résignés, moins enclins à transgresser les règles et donc moins actifs pour améliorer eux-mêmes leur logement même en toute illégalité. Nous avons en effet pu constater ce fait dans le quartier de Basse-Terre comme nous l'avons déjà mentionné dans le premier chapitre⁵⁰⁰. Pour autant, l'insalubrité dite « réseaux » existe également à La Réunion et comme l'exprime le chef du service aménagement d'une SEM réunionnaise, l'absence de réseaux d'assainissement entraîne « fatalement » l'insalubrité : « *dans ces quartiers, c'est vrai que bon, il n'y a pas l'eau usée donc fatalement, fatalement c'est insalubre* »⁵⁰¹. Parallèlement à l'absence de réseaux d'assainissement, la qualité des sols ainsi que les risques naturels sont également des critères d'insalubrité liés à l'environnement qui sont cités.

Viennent ensuite les critères liés au bâti lui-même. En Martinique, l'inspectrice de la DSDS considère que ces problèmes sont sous-estimés : « *même dans les logements qui présentent bien de l'extérieur, quand on entre dedans on voit que tout est fissuré, il y a des plaques de béton qui sont parties etc. donc je ne pense pas que l'insalubrité soit uniquement liée aux réseaux. C'est vrai qu'il y a des problèmes de réseaux, mais ça se rajoute quoi, on a beaucoup de problèmes d'étanchéité, d'humidité...* »⁵⁰². Le chef de la cellule de la DDE, qui estime que les réseaux sont les sources les plus importantes d'insalubrité ajoute tout de même que « *ici en Martinique on a des logements qui ont été construits avec des matériaux précaires, notamment du fibrociment, de la tôle, il n'y a pas de faux plafonds... ou alors ce sont des constructions en dur mais avec beaucoup de contrefaçons architecturales* ». Quant à

⁴⁹⁸ Recensement des sites d'habitat insalubre, agglomération foyolaise, op. cité, p. 57.

⁴⁹⁹ Entretien 11A.

⁵⁰⁰ Partie 1.3.3.2. relative aux inégalités d'évolution des quartiers insalubres et illégaux.

⁵⁰¹ Entretien 33A.

⁵⁰² entretien 19A.

certains immeubles anciens, qui sont des logements insalubres légaux, « *ce sont des constructions qui ne sont plus aux normes de confort d'aujourd'hui* »⁵⁰³. Les critères d'insalubrité liés au bâti mettent en valeur l'importance pour les pouvoirs publics des valeurs matérielles de l'habitat. En effet, l'impact des défauts du bâti cités n'est jamais évoqué, comme si le problème n'était pas tant la fragilité de la maison entraînée par tel plafond ou telles fondations mais simplement le fait que le bâti ne soit pas « aux normes ». Et au bout du compte, même quand la fragilité est évoquée, beaucoup avouent ne pas avoir réellement vérifié la solidité. Par exemple, l'enquête bâti sur le quartier de Cayenne indique : « *nous ne donnerons qu'un avis sur l'état visuel de l'ouvrage et ne pouvons en aucune circonstance garantir le comportement des constructions en cas de séisme ou d'ouragan* »⁵⁰⁴. De même pour Trénelle, où l'intérieur des maisons n'a pas été visité non plus. L'enquête insiste sur les « malfaçons architecturales » et la très probable fragilité des logements mais in fine seulement 6% des logements seraient « insalubres irrémédiables » et par ailleurs la résistance des maisons aux risques sismiques, pourtant très préoccupants sur ce site en flanc de colline, n'est pas mesurée, des « études complémentaires » étant nécessaires⁵⁰⁵. L'importance donnée aux valeurs matérielles de l'habitat n'est d'ailleurs pas très bien comprise par les habitants concernés, comme le fait remarquer la responsable RHI d'une SEM d'aménagement de Guadeloupe : « *quand on vient leur parler de la structure du bâti, l'ossature, c'est le cadet de leur souci ! Pour eux leur maison est bien, c'est propre, même si la maison a des problèmes de structure et risque de s'effondrer, ils n'en ont pas conscience. Ces problèmes de risques naturels, sont aussi des questions qu'ils ne comprennent pas* »⁵⁰⁶. Quelle que soit la réalité du danger d'effondrement des maisons déclarées insalubres, le discours de cette urbaniste montre bien la divergence des systèmes de valeurs sur l'habitat des habitants d'un côté et des pouvoirs publics de l'autre. La responsable de la cellule développement social et urbain de la DDE de La Réunion estime que les critères imposés au bâti pour qu'il soit considéré comme salubre sont d'ailleurs parfois peu adaptés, et elle cite les éléments de confort : « *est-ce vraiment grave d'avoir les toilettes et la cuisine dehors ? ce sont des modes de vie traditionnels, pour moi ce n'est pas grave. Quand j'étais petite, je passais mes vacances chez ma tante qui habite à la Rivière des Galets et les sanitaires étaient à l'extérieur mais ça ne*

⁵⁰³ entretien 23A.

⁵⁰⁴ enquête socio-économique et bâti – Cayenne, op. cité, p. 31.

⁵⁰⁵ Opération de résorption de l'habitat insalubre Trénelle – Grosse Roche, op. cité.

⁵⁰⁶ Entretien 42A.

*gênait personne ! j'ai passé de très bonnes vacances là-bas ! »*⁵⁰⁷. Dans les définitions qu'ils donnent, les acteurs parlent plus volontiers des fragilités structurelles du bâti que de l'absence des éléments de confort à l'intérieur des maisons, mais pourtant ce critère semble en effet très important pour eux. Par exemple, Rosaline A. qui vivait dans une case déclarée insalubre à basse terre à La Réunion, explique qu'on lui a dit que sa maison était insalubre parce que sa salle de bain était à l'extérieur...

Enfin, la dernière famille de critères d'insalubrité cités lors des entretiens avec les acteurs publics et institutionnels tient plutôt aux modes de vie. Nous quittons les valeurs matérielles de l'habitat : état des plafonds, épaisseur des murs... pour entrer dans les modes d'occupation du logement. La chargée d'opération habitat de la communauté de communes du Nord Martinique (CCNM) donne ainsi une définition très personnelle et très sociale de l'insalubrité. *« C'est-à-dire que pour moi l'insalubrité d'une construction (...) ça touche à la fois la construction bien entendu mais c'est lié aussi à l'individu, au ménage, au fait de pouvoir en fait s'épanouir, et surtout quand on a des jeunes enfants, parce que en fait ça réduit un peu les chances des enfants de pouvoir connaître autre chose. Quand on a un logement exigü, je vais prendre des exemples, et qu'on est un couple et 4 enfants et que les 4 enfants dorment dans une petite pièce, on n'a pas de sanitaires, pas de WC, pas d'électricité, on s'éclaire à la lampe, à la bougie ou on a un groupe électrogène. Donc on vit dans des conditions tellement précaires que ça ne permet pas je pense l'évolution de l'individu. Donc je pense que là, compte-tenu de tout ce qu'on a, il faut permettre aux gens de se loger décemment et d'être dans un environnement porteur. »*⁵⁰⁸. On retrouve bien sûr des valeurs matérielles : surface habitable trop petite, absence de sanitaires, d'électricité... mais ces critères sont mis en perspective avec la famille qui vit dans le logement. Et le plus important reste selon cette chargée d'opération le développement personnel de l'individu. Le logement ne doit pas seulement être aux normes pour être salubre mais surtout permettre la bonne santé « morale » de l'individu. Cela répond d'ailleurs à la définition de la santé selon les critères de l'OMS qui sert de fondement à la définition de la salubrité, la santé comme une *« état de bien-être physique, mental et social intégral »*. Le vécu des habitants devient un critère à prendre en compte, ce que considère également le chef de la cellule RHI de la DDE de Martinique : *« et*

⁵⁰⁷ entretien 24A.

⁵⁰⁸ entretien 22A.

puis... enfin en dehors de cette définition officielle il y a peut-être le vécu des habitants, la perception des habitants, qui n'est pas tellement pris en compte »⁵⁰⁹.

Finalement, l'insalubrité est donc définie comme une somme de critères, les uns étant plus importants que les autres aux yeux de certains acteurs. Le chef du service aménagement d'une SEM de La Réunion résume bien l'imbrication des différents ensembles de critères. Nous retrouvons en premier lieu les critères liés aux réseaux : *« fatalement déjà lorsqu'on n'a pas d'eau usée c'est insalubre. Souvent, ça veut dire que l'eau potable on l'a pour 4 familles avec un seul compteur, l'électricité c'est pire, et le téléphone bon ça ne pose plus de problème avec les portables. Donc ça ce sont des paramètres importants d'insalubrité. »*. Viennent ensuite les critères liés au bâti : *« ensuite, physiquement, est-ce que la superstructure de la case tient ou pas, ça c'est un deuxième paramètre. »*. Enfin viennent les critères liés aux modes de vie au sein du logement : *« un autre paramètre c'est plus un paramètre sociologique : est-ce qu'on est 15 dans 10m2, est-ce qu'on est 15 dans 10m2 avec un RMI ou avec 6 RMI ? Ce n'est plus du tout la même chose. Est-ce qu'on est 15 dans 10m2 sans RMI mais sur un grand terrain grâce auquel on peut avoir des carottes, des lapins ? Donc l'insalubrité ce n'est pas un paramètre, c'est une somme de paramètres. »⁵¹⁰*. Mais cet acteur va plus loin car il ne relativise pas seulement l'insalubrité par rapport aux critères utilisés mais aussi par rapport à ce que la famille concernée peut trouver en échange de son logement insalubre. *« Mais une fois qu'on a fait cette somme de paramètres, ça sert simplement à avoir une vision un peu grossière d'un secteur (..) L'objectif ensuite quand on voit chaque famille, c'est quel gain la famille va trouver ? Il faut que la famille sorte avec un gain. J'ai ce mode de vie, 600 m2 avec mes cochons... C'est pas mal, alors si je vais au 4^{ème} étage il faut que je le sente comme quelque chose de positif. C'est toute la difficulté, que la famille sorte gagnante, si elle ne sort pas gagnante à mon avis c'est qu'on a tout raté. »⁵¹¹*. En quelques sortes, cela signifie que même insalubre, un logement peut être davantage porteur de bien être pour son occupant qu'un logement salubre qui ne lui conviendrait pas.

conclusion 4.2.1.

Il semble que l'insalubrité soit difficile à définir et que chacun la définisse un peu à sa manière alors même que des définitions officielles et des grilles de critères très normatives

⁵⁰⁹ entretien 23A.

⁵¹⁰ entretien 33A.

existent. Il s'agit là de la première grande ambiguïté des discours des pouvoirs publics en matière de lutte contre l'habitat insalubre et illégal. Comment peut-elle s'expliquer ? Les situations de terrain sont tout d'abord très différentes les unes des autres, au sein d'un même DOM comme entre les différents DOM. Cette diversité des situations brouille en quelques sortes la vision homogène et normative imposée par les textes de loi et autres circulaires. Mais surtout, les « problèmes » de ces quartiers qui seront considérés comme essentiels aux yeux des différents acteurs ne sont pas toujours (ou pas seulement) ceux des grilles d'insalubrité. Nous avons vu par exemple que des problèmes sociaux ou de formes urbaines étaient aussi évoqués. Donc parler d'insalubrité, c'est évoquer d'autres notions sous-jacentes. C'est pourquoi nous allons maintenant analyser comment les acteurs publics et institutionnels parlent des quartiers insalubres et illégaux de façon plus générale, hors des questions posées sur les définitions et les critères d'insalubrité.

4.2.2. L'influence des systèmes de valeurs sur l'urbain sur la description des quartiers insalubres et illégaux :

Nous avons constaté qu'un glissement s'opérait parfois entre les critères d'insalubrité officiels et d'autres problèmes des quartiers. Cela sera surtout le cas dans les discours oraux, plus spontanés, où ces glissements d'idée sont favorisés. D'autres fois, les acteurs institutionnels vont clairement distinguer les deux, cependant l'intervention publique n'est pas appelée seulement par le problème de l'insalubrité : elle peut l'être aussi au nom de l'illégalité, des risques naturels, des problèmes sociaux etc. Ainsi, les définitions données de l'insalubrité ne représentent qu'une partie de l'ensemble des « problèmes » de l'habitat insalubre et illégal cités par les acteurs. Le fait de faire appel à des problèmes plus larges que celui de l'insalubrité est aussi une stratégie pour faire partager à l'interlocuteur le sentiment que le « problème » existe et qu'une intervention publique est nécessaire. C'est ce que MENY et THOENIG appellent une « *stratégie de globalisation* » : les acteurs vont faire appel à des « symboles », c'est-à-dire à des « *valeurs et des normes émotionnellement mobilisatrices car largement partagées par certains milieux* » (MENY et THOENIG, 1989, p. 179), pour apporter plus de crédibilité aux « problèmes » des quartiers insalubres. Enfin, certains acteurs interrogés citent également les atouts de ces quartiers, et nous allons voir qu'en tous cas, la

⁵¹¹ idem.

plupart d'entre eux réfutent une vision trop homogène et trop stigmatisante, même s'ils la portent eux-mêmes...

4.2.2.1. La prédominance du système de valeurs « ville ordonnée et sûre » :

Dans la plupart des cas, diagnostics écrits et entretiens oraux s'appuient sur des valeurs appartenant au système de valeurs que nous avons appelé « ville ordonnée et sûre » : agencement rationnel de l'espace, aération, bonne circulation, sécurité à la fois physique et sociale... Les quartiers d'habitat insalubre et illégal seront décrits en antithèse de ce système de valeurs : désordre, sur densité, enclavement, risques naturels et sociaux....

Le désordre est un des points les plus récurrents, même pour des acteurs qui, plus loin dans l'entretien, reconnaissent une certaine organisation spatiale et sociale des quartiers. Certains représentants de la DDE parleront « *d'un bric à brac de constructions* », de « *parcellaire un peu fantaisiste* », des techniciens de collectivités locales diront « *les maisons étaient imbriquées les unes dans les autres* », des représentants de la DSDS : « *c'est vraiment un bidonville parce que c'est fait à base de tôles, superposées, il y a même des ordures sur le toit...* », une assistante sociale « *les maisons sont un petit peu en quinconce, il n'y a pas vraiment de normes et... ça pousse un petit peu n'importe comment !* ». Un directeur d'agence d'urbanisme considère même que le désordre est au fondement de la notion d'insalubrité : « *L'insalubrité c'est peut être lié à l'absence d'organisation des constructions dans l'espace* ». Toutes les catégories d'acteurs, et dans tous les DOM, semblent partager le point de vue d'un espace désordonné. Les diagnostics écrits, surtout les enquêtes bâti et les études pré-opérationnelles, reprennent également l'idée du désordre : « *le tissu urbain est relativement hétéroclite, composé de constructions implantées de manière désordonnée et de qualité inégale* »⁵¹², « *l'état du bâti hétéroclite : parpaings et béton apparents, constructions imbriquées, se montant les unes sur les autres* »⁵¹³... Le désordre est souvent associé à la laideur et à la fragilité : « *les étages ont commencé à s'empiler* », « *le résultat est catastrophique* », les câbles de téléphone et EDF forment un réseau « *fragile et disgracieux* »⁵¹⁴, « *la promenade du bord de mer n'est pas entretenue, la végétation règne et*

⁵¹² Enquête socio-économique et bâti, Cayenne, op. cité, p.4.

⁵¹³ opération de RHI Trénelles – Citron / Grosse Roche, op. cité, p. 18.

⁵¹⁴ Idem, p. 52 et 45.

les candélabres ont été vandalisés »⁵¹⁵. Ce point de vue du désordre et de la laideur est d'ailleurs souvent l'un des premiers exprimés quand les acteurs ou les diagnostics écrits parlent des quartiers, c'est en quelques sortes le premier regard posé sur le quartier, vu de l'extérieur.

L'insécurité est également très fréquemment citée, qu'il s'agisse d'une insécurité liée aux constructions, aux risques naturels ou encore aux problèmes sociaux. On retrouve là un des « symboles » dont parlent MENY et THOENIG pour crédibiliser un problème puis une intervention publique : l'insécurité est en effet aujourd'hui une notion fortement mobilisatrice et personne ne pourrait remettre en cause des actions de lutte contre l'insécurité, que celle-ci soit physique ou morale... Les diagnostics écrits ont tendance à insister sur l'insécurité « physique ». L'enquête bâti sur le quartier de Cayenne estime par exemple que les règles élémentaires de stabilité des constructions sont d'offrir « *de bonnes conditions de sécurité pour leurs habitants et pour les habitants des constructions voisines* » et qu' « *il est évident que la grande majorité des constructions réalisées sur ce site ne répondent pas à ces règles élémentaires* »⁵¹⁶. Le recensement des sites insalubres de l'agglomération foyolaise recense les risques naturels existants. Mais le glissement vers l'insécurité « sociale » est fréquent : il existe dans les diagnostics écrits, et il semble presque automatique dans les entretiens. Dès lors qu'un acteur s'engage dans le domaine des risques ou de l'insécurité, il évoque immédiatement les problèmes sociaux, surtout en Martinique et en Guyane. Le village chinois sera par exemple décrit comme : « *un quartier d'habitat insalubre, qui vivait parce qu'il fallait qu'il vive, dans une certaine mesure, avec tout ce que cela comportait au niveau de la prostitution, des trafics divers etc.* »⁵¹⁷. Pour Eau Lisette la situation est pire, tous les acteurs ne parlent que de la délinquance, des trafics de drogue... La responsable de la division urbanisme et aménagement de la Ville de Cayenne raconte que la situation s'est récemment beaucoup dégradée suite à l'arrivée de nouvelles populations immigrées dans la partie bidonville : « *il y a eu quand même une arrivée de nouvelle population sur ce site, avec le développement de la délinquance, de caches d'armes, de drogue etc. une certaine violence qui s'est développée dans le quartier, et particulièrement par rapport à la population qui existait avant.* »⁵¹⁸. Le chef de la cellule RHI de la DDE confirme que « *socialement ça ne*

⁵¹⁵ Enquête socio-économique et bâti, Cayenne, op. cité.

⁵¹⁶ Idem, p. 31.

⁵¹⁷ Entretien 8A.

⁵¹⁸ entretien 10A.

peut plus tenir, ça risque d'exploser (...), il y a une urgence sociale oui, et des problèmes de sécurité qui existent, et qui deviennent insupportables. »⁵¹⁹. Il est vrai que les habitants du bidonville eux-mêmes se plaignent de la recrudescence des actes violents. Durant mes visites de terrain en octobre 2004, des incidents éclataient quasiment quotidiennement : règlements de compte dus au trafic de drogue, braquage de l'épicerie voisine, et même un meurtre. Le chef d'opération de la RHI Eau Lisette demande à l'un de ses collaborateurs, habitant de la Cité Eau Lisette et chargé de la concertation avec la population pour les relogements : « *je crois que le WE dernier il y a eu encore un petit souci ?* », David A. répond rapidement : « *oui, ils ont pété un gars, et samedi la police a pris deux gars qui voulaient braquer le chinois.* ». Il ne souhaite visiblement pas s'étendre sur cette affaire. Il a lui-même été contraint d'aller habiter hors de son quartier, provisoirement, après avoir reçu des menaces de mort⁵²⁰... Il n'est pas facile de distinguer la part de violence due à l'opération de démolition et d'expulsion alors en cours sur le bidonville mais dès les premiers entretiens en 2002, la situation était déjà décrite comme explosive. En Guadeloupe, les acteurs parlent moins de danger, mais plutôt de précarité sociale : « *on voit se développer dans ces quartiers une pathologie sociale* », dira par exemple un urbaniste⁵²¹. Même si, comme nous l'avons vu dans la première partie, le quartier de Cayenne dans la commune de Capesterre est réputé pour accueillir la plupart des jeunes délinquants de la commune. Le quartier semble cependant très tranquille. Il en est de même pour le quartier de Basse Terre à La Réunion : dès la première page de présentation du quartier, le dossier pré-opérationnel de la RHI de Basse Terre indique que « *les familles sont partie en situation de précarité avec les effets induits de l'exclusion. Près de la moitié des actes de délinquance enregistrés sur la commune sont commis par des personnes provenant du quartier de Basse Terre* »⁵²². Cependant, la réputation des quartiers est parfois plus forte que la réalité. Les grands quartiers spontanés de Fort-de-France, notamment Trénelle et Volga Plage, sont aussi décrits comme des lieux très dangereux : « *n'allez pas vous risquer dans n'importe quel quartier toute seule* », conseille le directeur de l'agence d'urbanisme⁵²³. Cette mauvaise réputation des quartiers insalubres et illégaux de Fort-de-France, certes appuyée sur des incidents très médiatisés, a même justifié que l'agence d'urbanisme elle-même ne se rende pas sur le terrain lorsqu'elle a effectué son

⁵¹⁹ entretien 7A.

⁵²⁰ entretien 49A.

⁵²¹ entretien 39A.

⁵²² *RHI Basse terre, Dossier pré-opérationnel, tome 1. Etat initial*, étude commandée par la SIDR à zone UP R. COUSIN architectes urbanistes, avril 2003, p. 5.

⁵²³ entretien 16A.

recensement des sites insalubres rendu en janvier 2003. La méthodologie adoptée a été d'effectuer un diagnostic par construction pour les communes de Schoelcher et de Saint-Joseph, tandis que pour Fort-de-France et le Lamentin, le diagnostic a été réalisé sur la base de photos aériennes et de visites rapides sur le terrain pour prendre quelques photos lorsque cela était possible. Cette différence de traitement entre les communes est justifiée ainsi : « *les caractéristiques de ces quartiers réputés « difficiles » ne permettaient pas de mener correctement les enquêtes à la construction* »⁵²⁴. Comme nous l'avons vu dans la première partie, les habitants évoquent eux aussi les violences au sein de leur quartier mais la plupart souhaitent lutter contre une mauvaise réputation qu'ils jugent souvent abusive.

Parallèlement au désordre et à l'insécurité, les quartiers sont enfin souvent décrits comme trop denses et trop enclavés. On rejoint ici l'idée d'une trame urbaine idéale qui serait très aérée, géométriques, et bien reliée, par des voiries automobiles, aux quartiers voisins. Une urbaniste dira par exemple pour Trénelle : « *Il y a aussi des endroits où on avait dit qu'il fallait décaser*⁵²⁵ *pour des raisons de VRD, parce qu'il faut recréer un peu de voirie, parce que ça ne respire pas ce quartier* »⁵²⁶. La métaphore de la respiration est souvent utilisée, comme si la densité rendait les quartiers malades. La dé densification est même citée comme l'une des raisons, pour les élus du Nord de la Martinique, de lancer une opération de RHI, « *je prends le cas du Lorrain, c'est pour dé densifier un peu le bourg* »⁵²⁷. Notons que les quartiers insalubres et illégaux en Guadeloupe et à La Réunion sont souvent moins denses que ceux des centres urbains de Martinique et de Guyane. Comme nous le verrons, les programmes d'aménagement dans ces départements prévoient plus souvent de densifier le quartier que de démolir des constructions existantes pour le dé densifier. L'insuffisance de voirie et de stationnement est un autre problème fréquemment cité, qui tient aussi à l'organisation de la trame urbaine. Les espaces de circulation sont même un élément de définition de « *l'habitat informel urbain dense de type bidonville* », une des typologies utilisées par l'agence d'urbanisme de Guyane : « *ensemble bâti formé de constructions réalisées les unes contre les autres, dégageant des espaces de circulation aux emprises très faibles* »⁵²⁸. L'insuffisance de voiries est un critère considéré comme très négatif, par exemple le chef d'opération de la RHI Eau Lisette estime que la requalification du quartier passe par les réseaux et la voirie : « *en*

⁵²⁴ Recensement des sites d'habitat insalubre, agglomération foyalaïse, op. cité, p. 5.

⁵²⁵ Démolir des cases et reloger les occupants ailleurs.

⁵²⁶ Entretien 21A.

⁵²⁷ entretien 22A.

⁵²⁸ Les zones d'habitat illicite sur le littoral Guyanais, op. cité, p. 10.

profiter pour re qualifier le quartier, en re profilant la voirie, en... mettant en place les réseaux viaires »⁵²⁹. Le recensement des sites insalubres de l'agglomération de Fort-de-France résume bien cette importance donnée à la densité et à l'enclavement : « *l'accessibilité difficile reflète deux des caractéristiques principales des quartiers d'habitat spontané, à savoir l'enclavement et la promiscuité* »⁵³⁰.

Lutter contre la densité, l'enclavement et la mauvaise desserte interne des quartiers, c'est pouvoir ré-agencer la trame urbaine selon les normes de la ville formelle. Au delà, l'idée n'est pas absente que cette requalification de l'espace entraînera une requalification sociale du site : « *on va aider à structurer l'espace et on va aider à structurer le plan social* »⁵³¹. Tout comme n'est pas absente l'idée qu'un mauvais agencement de l'espace entraîne en soi des dégradations sociales : « *il y a quand même une surdensification qui... qui est terrible, qui entraîne toutes sortes de débordements sociaux* »⁵³². Ces impacts de l'espace physique sur l'espace social font aussi partie de notre système de valeur « ville ordonnée et sûre ». Par exemple, Walter GROPIUS, le fondateur du Bauhaus, estimait que la standardisation des villes était « *le critère de toute société policée et bien ordonnée ; car c'est un lieu commun que la répétition des mêmes moyens en vue des mêmes fins exerce sur l'esprit humain une influence stabilisatrice et civilisatrice* ». Il pensait de même qu'au sein de la ville, l'homogénéité était « *la marque propre d'une culture urbaine supérieure* » (cité par CHOAY, 1965, p.227). D'autres auteurs comme Michel AGIER considèrent au contraire que : « *c'est une grande utopie en effet que celle qui a vu certains urbanistes, architectes et politiques donner à l'espace résidentiel aménagé le rôle incroyable de remodeler une société idéale* » (AGIER, 1999).

4.2.2.2. Dé dramatisation et réorientation des diagnostics :

La vision dominante est celle qui fait des quartiers insalubres et illégaux des lieux désordonnés, risqués, mal agencés et socialement précaires. Cependant, une autre vision s'exprime, ou bien pour réfuter les critères de la vision dominante ou au moins les nuancer : c'est ce que nous appellerons la « dé dramatisation », ou bien pour souligner des aspects plus

⁵²⁹ Entretien 49A.

⁵³⁰ *Recensement des sites d'habitat insalubre, agglomération foyalaïse*, op. cité, p. 80.

⁵³¹ Entretien 43A.

⁵³² Entretien 16A.

positifs de ces quartiers, à la fois sociaux et urbains : c'est ce que nous appellerons la « ré orientation ». Dans cette partie, nous évoquerons les discours dédramatisant et ré orientant sans les rapprocher spécifiquement des discours dominants recensés précédemment mais il faut savoir que parfois, ce sont les mêmes acteurs ou les mêmes diagnostics qui présentent les deux types de visions. Ce sont les contradictions des discours, auxquelles nous consacrerons une sous-partie spécifique après celle-ci.

La phase de dédramatisation commence sans doute par l'énoncé de la stigmatisation des quartiers. De nombreux acteurs s'accordent à dire que en effet, les quartiers insalubres sont très mal vus. « *Bien entendu, ces quartiers ont toujours été des stigmates* »⁵³³, « *les bidonvilles de Pointe-à-Pitre étaient vus comme la honte de la France dans les Caraïbes* »⁵³⁴, ou encore « *c'est une cité qui est stigmatisée par l'extérieur* »⁵³⁵. Ensuite, les acteurs montrent que cette stigmatisation n'a pas toujours lieu d'être. Quels sont les critères qu'ils vont réfuter ou nuancer ? Le premier est justement l'absence d'organisation. L'étude sur l'habitat spontané à La Réunion dira dès l'introduction que « *l'habitat spontané n'est pas spontané, il résulte d'un processus* »⁵³⁶. Le diagnostic effectué par l'agence d'urbanisme martiniquaise en 1988 sur l'insalubrité tient également à insister sur l'organisation : « *ces zones constituent des îlots d'organisation sociale et urbaine à part* »⁵³⁷. Il en est de même pour l'étude portant sur l'habitat informel en Guyane : « *L'organisation spatiale des sites traduit une logique et des stratégies d'action des habitants qui contrastent avec le caractère apparemment spontané de l'habitat* »⁵³⁸. Le second critère souvent réfuté est celui de la précarité et de l'insécurité sociale. Les acteurs diront que les quartiers ne vivent pas si mal, que l'insécurité n'y est pas pire qu'ailleurs... Une jeune assistante sociale constate ainsi, pour l'un des quartiers insalubres de Cayenne : « *c'est une cité qui est stigmatisée par l'extérieur, par les non résidents, mais en enquêtant sur le terrain on se rend compte qu'il y a ce lien social, qui est très fort. - Finalement ça vit bien ? - Oui, les gens se sentent bien.* »⁵³⁹. Une directrice au sein des services techniques de la ville de Fort-de-France estime que dans les quartiers insalubres de sa ville « *il y a de l'insécurité oui, mais bon l'insécurité n'est pas spécifique aux zones de*

⁵³³ entretien 38A.

⁵³⁴ entretien 39A.

⁵³⁵ entretien 4A.

⁵³⁶ *L'habitat spontané à La Réunion*, op. cité, p. 4.

⁵³⁷ *Politiques d'intervention sur les quartiers insalubres de la Martinique, 1980-1985*, ADUAM.

⁵³⁸ *Les territoires de l'exclusion*, op. cité.

⁵³⁹ Entretien 4A.

RHI, elle est générale »⁵⁴⁰. Le diagnostic sur les sites informels de Guyane tient également à préciser qu'en se rendant sur le terrain, ils ont constaté que l'habitat informel n'était ni désorganisé ni criminogène : *« la vision de l'intérieur des zones d'habitat informel nous montre aussi que celles-ci sont bien loin de l'image et des stéréotypes classiques que l'on peut s'en faire : de sites sales et délabrés habités par des populations délinquantes ou criminelles. »*⁵⁴¹. Dans ce diagnostic comme pour l'assistance sociale guyanaise, notons que la dédramatisation est justifiée par l'expérience de terrain. En quelques sortes, les acteurs nous disent : nous l'avons vu de nos propres yeux, alors aussi étonnant que cela puisse paraître, c'est vrai, il faut nous croire... Au delà de l'insécurité sociale, l'insécurité physique due aux risques naturels est elle-même parfois remise en question. En fait, les risques naturels ne sont niés mais certains acteurs, notamment en Guadeloupe, estiment qu'ils servent parfois d'alibi alors même que d'autres quartiers non déclarés insalubres sont aussi soumis à des risques mais ne sont pas démolis pour autant. En Guyane, certains estiment même que les risques naturels déclarés sur le Mont Baduel sont surestimés et ne devraient pas justifier une évacuation totale du site. D'un autre côté, un aménageur réunionnais considère que à La Réunion, *« aucun quartier n'a été remis en cause uniquement à cause des risques, c'est d'abord un problème d'insalubrité (...). Les deux sont liés mais je ne pense que les risques soient vraiment les moteurs pour justifier les démolitions »*⁵⁴². Outre le désordre et l'insécurité, d'autres acteurs tiennent simplement à dire que les quartiers insalubres sont en fait des quartiers comme les autres. Selon le directeur de l'agence d'urbanisme de la Martinique, *« ce qu'il ne faut pas oublier aussi c'est que ces quartiers vivent comme tous les autres quartiers, c'est-à-dire que vous avez des propriétaires bailleurs, vous avez des locataires, des sous-locataires... »*, des quartiers comme les autres à deux spécificités près selon lui : la présence d'immigrés plus marquée qu'ailleurs, et la présence de nombreux marchands de sommeil⁵⁴³. La DDE de La Réunion estime que la dédramatisation des faiblesses des quartiers insalubres est aussi une question d'époque : *« dans les années 70 et 80, on considérait que la construction des bidonvilles était très désordonnée, et amenait une forte ségrégation. Mais depuis quelques années, une question dérangeante émerge : un quartier insalubre tricote aussi de la ville, même si ça n'est pas satisfaisant aux yeux de l'Etat*

⁵⁴⁰ entretien 15A.

⁵⁴¹ *Les territoires de l'exclusion*, op. cité.

⁵⁴² Entretien 43A.

⁵⁴³ Entretien 16A.

car les constructions sont illégales et très précaires, et une certaine mixité y existe. »⁵⁴⁴.

Notons que la question reste tout de même « dérangeante » car l'Etat serait confronté à une sorte de dilemme : les quartiers sont hors normes mais ils ne présentent pas tous les désavantages qu'on leur prêtait jusqu'ici, alors que faire...

Nous avons remarqué que les discours « dédramatisant » s'accompagnent rarement d'une vision plus positivante des quartiers. Par exemple, les acteurs diront que l'insécurité n'est pas propre aux zones insalubres, mais n'iront pas jusqu'à dire qu'il y existe même une certaine solidarité ou une vie de quartier agréable. Le discours de la DDE de La Réunion que nous venons de citer illustre cependant le glissement qui s'opère parfois de la dédramatisation vers la ré-orientation : non seulement les quartiers ne sont pas si désordonnés et dangereux qu'on le dit, mais en plus ils présentent des atouts d'ailleurs pas toujours présents dans le reste de la ville, comme la mixité sociale. Quels seront les atouts exprimés par les acteurs et par les diagnostics écrits pour ré-orienter les diagnostics ?

Les plus cités sont les capacités d'auto construction, la solidarité, mais aussi le fait que les quartiers sont des porteurs d'histoire et de richesses patrimoniales. Les capacités d'auto construction et d'auto amélioration des maisons sont reconnues dans tous les DOM : pour le directeur de l'agence d'urbanisme de la Réunion : *« beaucoup de logements ont été améliorés, les gens savent faire »*⁵⁴⁵, pour la DDE de Martinique : *« à mon avis une étude sur les processus de construction dans les quartiers populaires serait très intéressante »*⁵⁴⁶, et pour le directeur de l'agence d'urbanisme de Guyane les capacités constructives sont même meilleures en Guyane qu'ailleurs : *« par rapport à ce qui se passe dans d'autres régions ou dans d'autres DOM, les gens ne fabriquent pas des bidonvilles. Les maisons sont en général de meilleure qualité que celles qu'on peut voir dans les autres DOM. Les gens ont quand même une très grande capacité à l'auto construction. »*, dira-t-il. Il reste vrai que, sur le terrain, nous avons constaté que de nombreux guyanais construisaient directement des maisons en dur et de bonne qualité, sans passer par l'abri de tôles et de bois qui est une étape beaucoup plus répandue dans les autres DOM. Mais peut-être cela est-il aussi dû au fait que les quartiers spontanés guyanais sont en moyenne plus récents qu'ailleurs. Le Mont Baduel par exemple a commencé à se construire réellement au début des années 90 alors que Volga

⁵⁴⁴ entretien 30A.

⁵⁴⁵ entretien 28A.

⁵⁴⁶ entretien 23A.

Plage est né dans les années 50. Parallèlement aux discours tendant à insister sur la fragilité voire l'anarchie des constructions, nous voyons qu'il existe un discours presque antithétique selon lequel les habitants ont au contraire un savoir-faire. Cela peut même aller jusqu'à reconnaître une valeur patrimoniale ou au moins historique aux quartiers insalubres. Le chef du service aménagement d'une SEM réunionnaise trouve que « *c'est important de garder des traces du passé, de garder des éléments physiques d'un moment, où l'architecture, où les modes d'habiter se sont présentés comme ça.* »⁵⁴⁷. L'étude sur l'habitat informel en Guyane exprime le même point de vue : « *l'habitat informel est une expression d'une architecture populaire au cœur de l'agglomération* ». Pour le chargé de RHI à la Ville du Port, à La Réunion, c'est une question de « *patrimoine social* » plus qu'architectural, c'est pourquoi il souhaite garder la mémoire des quartiers insalubres du Port, qu'il appelle plutôt les quartiers populaires d'ailleurs⁵⁴⁸. Pour certains, même si la qualité des constructions laisse à désirer, le plus important reste l'attachement des occupants à leur maison et à leur quartier. C'est le cas de l'étude de 1988 sur l'habitat insalubre en Martinique : techniquement, la qualité des constructions est très variable, mais sociologiquement l'étude estime que, « *résultat d'une conquête, cet habitat est l'objet de liens affectifs...* » très forts⁵⁴⁹. Dans les discours positifs, ce sont plus les usages du logement que sa qualité matérielle qui sont mis en avant. Ainsi, l'étude pré-opérationnelle pour la RHI sur Rivière des Galets à la Réunion analyse les problèmes de structure et d'équipement des maisons mais passe beaucoup plus de temps à en analyser les usages. Dans ce diagnostic, l'habitat spontané apparaît comme évolutif, approprié et adapté aux besoins et aux modes de vie des occupants. Par exemple, « *un mode de vie coutumier est préservé. Les nombreuses cuisines au feu de bois et l'importance des activités de jardinage et d'élevage en attestent.* ». De même l'amélioration progressivement apportée au logement « *met en évidence l'investissement permanent des familles dans l'habitat et leur capacité à modifier le cadre de vie* » mais le plus important c'est qu'elle « *souligne surtout que l'habitat ne se limite pas à une coquille figée, mais qu'il se structure et se métamorphose pour agglomérer de nouvelles activités, utiles et fonctionnelles mais aussi ludiques et festives, pour accueillir des membres de la famille et pour réécrire sa place dans le contexte social* ». Les adaptations autorisées par l'habitat spontané sont selon ce diagnostic d'autant plus importantes qu'elles sont au contraire entravées par l'habitat social normé. « *L'habitat populaire témoigne de sa propre*

⁵⁴⁷ entretien 33A.

⁵⁴⁸ entretien 35A.

« modernité » qui s'est émancipée des modèles véhiculés par l'habitat social. »⁵⁵⁰. Enfin, les quartiers insalubres sont aussi parfois décrits comme des lieux de solidarité, mais cela reste beaucoup plus rare. Les acteurs ne disent pas que les quartiers sont individualistes mais a contrario le vocabulaire relatif à la solidarité et à l'entraide est très rarement utilisé dans les entretiens. Il l'est plus dans les diagnostics écrits, notamment dans le fascicule sur l'habitat spontané à La Réunion, selon lequel l'habitat spontané favorise les solidarités familiales. « *La production de l'habitat spontané ne résulte pas de la somme d'initiatives individuelles dispersées, mais est marquée par l'habitus familial* », estime le fascicule. L'habitat spontané y apparaît d'ailleurs presque exclusivement comme un mode familial de gestion de l'espace et des ressources, ce qui est appelé « l'économie famille », et qui se situerait à mi chemin entre le rural et l'urbain : « *l'habitat spontané en est une des manifestations visibles, à cheval sur l'urbain et le rural* »⁵⁵¹. Des noyaux familiaux existent également dans les quartiers spontanés des trois autres DOM, comme nous l'avons vu, mais les modes de vie semblent avoir davantage évolués vers l'urbain.

4.2.2.3. Discours sur les habitants :

Dans les discours sur les habitants des quartiers spontanés se retrouve l'opposition entre les bons et les mauvais pauvres que nous avons évoquée précédemment. Certains habitants sont ainsi vus comme des délinquants, des profiteurs, des gens inaptes au changement... Le discours selon lequel les habitants sont des assistés qui profitent des aides sociales et vivent mieux qu'on pourrait le croire est surtout développé en Guyane, où l'immigration est forte. Certains diront par exemple : « *la Guyane était devenu un peu le miroir aux alouettes pour la plupart des migrants des pays voisins, qui venaient chercher du travail ici, qui voulaient profiter un maximum du RMI, d'un tas d'avantages qu'on leur donnait ici et notamment les avantages sociaux, les soins médicaux et autres.* ». La vice-présidente de l'association de défense des habitants de la Cité Eau Lisette estime également que l'immigration est due en grande partie aux allocations familiales, et que les habitants du bidonville d'Eau Lisette sont des « faux » défavorisés : « *ils ont une antenne parabolique, ils ont le téléviseur, le magnétoscope, ils ont tout ce qui leur faut ! sauf que bon, c'est une case quoi...ils ont tout ce*

⁵⁴⁹ *Politiques d'intervention sur les quartiers insalubres de la Martinique*, op. cité.

⁵⁵⁰ *RHI Rivière des Galets, étude pré-opérationnelle*, op. cité, p. 32, p. 75 puis p. 4.

⁵⁵¹ *L'habitat spontané à La Réunion*, op. cité, p. 8 puis 16.

qui leur faut ! alors est-ce que vous croyez que ces gens-là sont défavorisés ? moi je vous dis que non. ». Sur le bidonville d'Eau Lisette vient se mêler à ce problème celui de la délinquance. La vice-présidente précise que « *naturellement il y a des gens qui habitent dans le ghetto qui ne sont pas des délinquants* », mais dans son discours on sent que l'insalubrité en Guyane est liée à l'immigration, et que l'immigration est elle-même liée à l'insécurité. « *C'est la raison pour laquelle moi je vous dis sincèrement, moi j'ai voté Le Pen. (...) c'est par rapport au problème d'insécurité qui existe en Guyane* », dit-elle⁵⁵². On retrouve cette association directe entre habitants des quartiers spontanés et immigrés délinquants dans le discours du Directeur de cabinet du maire de Cayenne lui-même. Il considère que la deuxième vague d'immigration a peuplé les quartiers insalubres de deux types d'individus : ceux qui prennent les aides sociales et renvoient l'argent dans leur pays, et ceux qui sont « *criminogènes* » pour reprendre son expression⁵⁵³. A côté de ces discours très stigmatisants, on retrouve des discours qui peuvent paraître plus étonnants : les habitants sont parfois vus comme responsables de l'insalubrité elle-même, en raison de leurs difficultés sociales. Ainsi, à la question « *pourquoi l'insalubrité persiste-t-elle ?* » a-t-on des réponses telles que : « *pour certains c'est le plongeon. Se cumulent des problèmes d'alcoolisme, d'inceste, de délinquance, tout ce qu'on peut imaginer. Tout est cumulé. Alors l'habitat...* »⁵⁵⁴, ou bien « *on a eu des populations de l'Océan Indien qui sont venues, dans des conditions très précaires, surpopulation, densité très forte, réseaux de proxénétisme forts dans le bas de la rivière, tout ça a engendré une forme d'habitat extrêmement dégradé* »⁵⁵⁵. Ces discours expriment le fait que les habitants les plus fragiles, notamment sur le plan social, ou bien sont exploités par des marchands de sommeil ou bien n'ont pas la force de s'investir pour améliorer peu à peu leur maison. Ce phénomène est surtout exprimé à La Réunion : les entretiens réalisés mais aussi les faits divers et les discussions ont reflété un grand malaise social pour certaines catégories de la population, qui sont apparues comme totalement exclues de tout circuit d'aide sociale. Cependant, au delà des difficultés sociales évoquées, pour certains acteurs l'insalubrité persiste aussi parce que les habitants ne veulent pas changer de mode de vie, ou bien préfèrent investir dans l'équipement intérieur de leur maison. « *Il y a des personnes qui ne veulent pas quitter ce genre de logements, pour plein de raisons : par peur*

⁵⁵² Entretien 3B. notons que cet entretien a eu lieu le 14 mai 2002, trois semaines après la victoire de Le Pen au deuxième tour des élections présidentielles. Notons également que Thérèse Moisan est elle-même une fille de l'immigration, mais des vagues précédentes...

⁵⁵³ rencontre 50A.

⁵⁵⁴ entretien 28A.

⁵⁵⁵ entretien 33A.

du changement, parce qu'ils ne savent pas rompre avec les habitudes », dira une urbaniste en toute première explication de la persistance de l'insalubrité à La Réunion⁵⁵⁶. Ou bien : « *J'ai l'impression qu'on a plus des home cinéma, des cuisines intégrées et des voitures plutôt qu'un investissement dans la superstructure* »⁵⁵⁷. Certains acteurs (les mêmes parfois, un peu plus loin dans les entretiens) citent tout de même l'insuffisance ou l'inadaptation de l'offre de logements, mais parmi eux certains estiment aussi que de nombreux habitants des quartiers spontanés pourraient vivre dans des logements locatifs sociaux, et qu'ils ne le font pas parce qu'ils ne veulent pas payer un loyer ou bien parce qu'ils ne savent pas gérer l'irrégularité de leurs revenus : « *on a des gros revenus pendant quelques mois de l'année et ensuite il faut les répartir. C'est une organisation que les gens n'ont peut-être pas encore pris l'habitude de répartir en songeant à loyer. Pour eux c'est une habitude un peu rébarbative.* ». Quelles que soient les raisons invoquées : difficultés sociales, priorité dans les dépenses, peur du changement etc., les habitants sont tout de même considérés comme en partie responsables de l'insalubrité dans laquelle ils vivent.

Au delà de ces formes de responsabilisation, de nombreux discours insistent sur le fait que les habitants ne comprennent pas les problèmes de leur habitat et ont besoin, par conséquent, d'un accompagnement social, voire d'actions éducatives. « *Les gens ne perçoivent pas, ne comprennent pas. Quand on vient leur parler de la structure du bâti, l'ossature, c'est le cadet de leur souci ! (...) Ces problèmes de risques naturels, sont aussi des questions qu'ils ne comprennent pas. On sent qu'il y a là un travail d'éducation à faire.* »⁵⁵⁸. La vision du pauvre à éduquer est surtout présente au moment des relogements : « *comment on se sert de l'eau chaude et de l'eau froide, qu'est-ce que c'est qu'une douche ou une baignoire, comment on se sert des toilettes, comment fonctionne la chasse d'eau etc. (...). Tout cela fait partie de l'accompagnement que fait la SEMAG* »⁵⁵⁹.

Plus rares sont les discours où les habitants sont considérés comme des citoyens à part entière, qui ont donc non seulement des devoirs mais aussi des droits. C'est alors le fait qu'on ne leur reconnaît pas automatiquement ces droits qui explique la persistance de l'insalubrité. Les habitants sont alors vus comme « de bonne foi » : « *ils se sont installés je dirais en toute*

⁵⁵⁶ entretien 25A.

⁵⁵⁷ entretien 33A.

⁵⁵⁸ entretien 42A.

⁵⁵⁹ entretien 43A.

bonne foi et parce qu'il y avait réellement des besoins »⁵⁶⁰ ou bien comme dans l'obligation de s'en sortir seuls faute de réponse des autorités publiques : *« On dit aux gens de ne pas s'installer n'importe où, de ne pas construire n'importe comment, mais on n'a pas de véritable réponse à leur offrir. D'une part parce qu'on ne construit pas assez de logements sociaux (...) mais aussi parce qu'on ne construit pas toujours des produits que les gens veulent habiter »*⁵⁶¹. L'occupant du quartier insalubre passe en quelques sortes d'une case dans les enquêtes sociales, d'un numéro, à un individu en chair et en os qui a des attentes et des préférences. La responsable du développement social urbain à l'agence ouest de la DDE de la Réunion rappelle qu'une opération de résorption de l'habitat insalubre, ça touche avant tout des personnes : *« les élus sont soumis à une forte pression des habitants concernés, qui espèrent beaucoup ! Ce ne sont pas juste des dossiers, il ne faut pas oublier que derrière, des populations attendent ! »*⁵⁶². Non seulement les habitants sont les premiers concernés et ont des attentes, mais en plus certains acteurs soulignent dans leurs discours le fait que les habitants ont aussi des idées. C'est notamment le cas de l'architecte sociologue Léon Attila CHEYSSIAL qui œuvre pour que *« les gens deviennent co-producteurs de l'espace. C'est normal, ce sont leurs problèmes, c'est leur quartier. Et puis on a des gens qui sont des anciens maçons, ou qui ont travaillé dans le BTP. Ils ont des idées, ils ne sont pas complètement nuls »*⁵⁶³. C'est la vision de l'habitant actif, co-producteur de son cadre de vie, qui tranche avec la vision plus répandue de l'habitant à éduquer, parce que inconscient des problèmes de son quartier ou ignorant de ce qu'est un « bon » logement. En tant qu'architecte, Léon Attila Cheyssial considère par exemple que les habitants des quartiers insalubres sont des clients à part entière, comme s'il devait construire des logements pour des particuliers dans l'importe quel Cabinet d'architecte. *« Je prends des rendez-vous pour rencontrer les gens sur ces quartiers. Je leur laisse mon numéro de téléphone, je considère que j'ai en face de moi des clients normaux. Je n'arrive pas en leur disant : je vous recense, comme on fait des opérations de dératisation ou de désinfection... »*⁵⁶⁴. Cette vision de l'habitant en tant qu'utilisateur aura des répercussions directes sur le rôle, en conséquence, des pouvoirs publics. Ceux-ci n'auront plus un projet urbain à imposer mais un projet urbain à débattre et à co-construire, avec les habitants.

⁵⁶⁰ entretien 11A.

⁵⁶¹ entretien 28A.

⁵⁶² entretien 24A.

⁵⁶³ entretien 29A.

⁵⁶⁴ entretien 29A.

Conclusion 4.2.2

La façon dont les pouvoirs publics expriment le « problème » de l'habitat insalubre et illégal, que ce soit dans les diagnostics écrits ou dans les entretiens, est influencée par les différents systèmes de valeurs sur l'urbain, sur l'habitat et sur les pauvres que nous avons évoqués dans la partie 4.2.1. L'expression de ce « problème » s'appuie sur des valeurs qui visent à légitimer l'action publique : l'ordre, la sécurité, la mixité sociale, le respect du patrimoine... La conception dominante du « problème » s'inspire plutôt du système de valeur « ville ordonnée et sûre » : les quartiers sont décrits comme moches, dangereux, anarchiques, mal aérés... Pourtant, non seulement d'autres conceptions s'y opposent : c'est ce que nous avons appelé la dédramatisation et la réorientation des diagnostics, mais encore nous avons constaté que parfois, ce sont les mêmes acteurs qui entretiennent tour à tour ces conceptions différentes et même parfois opposées. Comment expliquer ces « brouillages » de systèmes de valeurs, voire ces contradictions dans les discours ? D'abord, la réalité des quartiers d'habitat insalubre et illégal est complexe et multiforme. Il est donc normal qu'elle n'entre pas facilement dans des cadres de description uniques et homogènes quels que soient les quartiers et les DOM. En outre, chaque acteur va adapter un peu à sa façon les systèmes de valeurs qui l'influencent le plus, en fonction de son expérience. Par exemple un acteur qui va évoquer le désordre des constructions pourra dire un peu plus loin qu'en se rendant sur le terrain on s'aperçoit qu'il existe tout de même une certaine forme d'organisation de l'espace. Pierre MULLER et Yves SUREL ont montré que les causes données d'un problème sont de toutes façons multiples, peuvent s'imbriquer de différentes manières, et que chaque acteur va construire son propre récit des causes d'un problème, qui soit cohérent avec ses propres intérêts (MULLER et SUREL, 1998). Mais au delà des « brouillages » que l'on peut imputer à la complexité du réel et à la reconstruction des causes des problèmes, les contradictions récurrentes ne peuvent-elles pas révéler des significations dissimulées ? Selon Jean-Claude KAUFMANN, « *pour le chercheur, l'instrument privilégié pour ne pas se laisser prendre à la trop belle histoire qu'il entend, est le repérage de contradictions dans le discours.* ». Ces contradictions indiquent « *l'existence de logiques différentes* » qui donnent des clés d'interprétation plus complètes (KAUFMANN, 1996, p.98). Quelles sont les contradictions repérées dans les discours des pouvoirs publics et comment les interpréter ?

4.2.3. Les contradictions de l'expression du « problème » :

Les contradictions ou les nuances apportées par les acteurs sont très nombreuses, ce qui met en évidence à la fois la complexité mais aussi le côté polémique de la lutte contre l'habitat insalubre et illégal dans les DOM. D'abord, certains acteurs vont exprimer le fait qu'ils ont eu des intuitions sur les quartiers insalubres qui se sont révélées inexactes après vérification sur le terrain. C'est pourquoi nous analyserons dans un premier temps les éléments de l'habitat insalubre considérés par les acteurs comme contre intuitifs : c'est une contradiction à laquelle ils ont été eux-mêmes confrontés et qu'ils expriment comme telle. Ensuite, il existe deux autres types de contradictions qui cette fois ne sont pas explicitement ressenties comme telles par les acteurs. Ce sont des contradictions « inconscientes », de deux sortes. Certains acteurs vont porter des discours stigmatisants sur les quartiers insalubres tout en estimant que la situation n'est pas si noire : nous parlerons de « failles » dans les discours stigmatisants. D'autres au contraire vont porter une conception beaucoup plus positive des quartiers, tout en exprimant des points de vue stigmatisants : nous parlerons dans ce dernier cas de « paradoxes » dans les discours positifs.

4.2.3.1. Éléments contre intuitifs : les contradictions explicitées

Les quartiers insalubres et illégaux sont méconnus et souvent stéréotypés. La plupart des acteurs partagent un certain nombre de ces stéréotypes, tout en en étant conscients. Ils vont alors expliquer, dans l'entretien, qu'en allant sur le terrain ou bien en réalisant des enquêtes un peu plus poussées, des a priori tombent.

Deux urbanistes au sein d'un bureau d'étude guadeloupéen vont tout particulièrement insister sur la vigilance face aux a priori. Ainsi, avant même de s'engager dans leur propre diagnostic sur l'habitat insalubre, ils m'expliquent qu'ils croisent pour chaque quartier étudié des enquêtes quantitatives et des entretiens sur le terrain. Les entretiens avec les habitants ne suffisent pas selon eux à révéler les choses non évidentes car : « *souvent les gens, ce n'est pas qu'ils ne veulent pas nous dire la vérité, mais ils n'expriment pas toujours des choses rationnelles* ». Une enquête plus quantitative est donc élaborée en amont de ces entretiens. Les deux urbanistes donnent de nombreux exemples d'a priori qui se sont révélés faux sur

l'un des derniers quartiers étudiés : « *un quartier où on avait l'impression que les jeunes ne faisaient rien, qu'ils traînaient toujours dans la rue. C'était faux, c'était un quartier très dynamique où tout le monde travaillait* », disent-ils. Ou encore, sur un quartier où l'on voyait des bateaux cassés et que l'on pensait vivre de la pêche : « *On a dit : il faut faire un port de pêche pour préserver leurs barques parce qu'elles ont été cassées. En fait ce n'était pas ça du tout, les barques étaient déjà cassés et eux à Ferry ils les réparaient.* »⁵⁶⁵.

Dans tous les autres cas, le discours est moins explicitement dédié à la démonstration même de l'existence d'éléments contre intuitifs. Toutefois, les acteurs vont utiliser des formules telles que « *ce qu'il y a de paradoxal* », ou « *c'est assez ambigu* », ou encore « *en enquêtant sur le terrain on se rend compte que...* », ce qui rejoint aussi le fait qu'ils vont exprimer des choses qu'ils jugent contre intuitives. Selon Deborah STONE, l'énoncé des ambiguïtés fait justement partie des quatre figures rhétoriques utilisées par les acteurs dans les « histoires causales » qu'ils façonnent pour expliquer, à leur façon, un problème. Les trois autres figures rhétoriques qu'elle identifie sont : la production d'histoire, les synecdoques et les métaphores (STONE, 1988, cité dans MULLER et SUREL, 1998). Quels sont ces éléments qui leur semblent paradoxaux ou ambigus ? Pour un inspecteur sanitaire, ce sera la propreté dans les bidonvilles : « *parce que ce qu'il y a quand même de paradoxal, même dans un bidonville à l'intérieur des maisons c'est propre* »⁵⁶⁶. La propreté au sein des maisons a souvent étonné les observateurs extérieurs, que ce soit dans les bidonvilles de la métropole dans les années 60 ou dans les favelas de Rio de Janeiro par exemple... Cela sous-entend que ce qui est intuitif, c'est qu'à la saleté des rues due par exemple à l'absence de réseaux d'assainissement ou de ramassage des ordures ménagères corresponde une saleté des maisons et donc des habitants qui y vivent. Pour une assistante sociale guyanaise, ce qui sera contre intuitif c'est que les gens se sentent bien chez eux : « *c'est une cité qui est stigmatisée par l'extérieur, par les non résidents, et euh, en enquêtant sur le terrain on se rend compte qu'il y a ce lien social, qui est très fort (...). les gens se sentent bien* »⁵⁶⁷. Elle souligne le fait que pour les « non résidents », les quartiers insalubres sont automatiquement des lieux socialement désorganisés et dévalorisants pour leurs occupants, ce que pense par exemple une urbaniste sur le quartier de

⁵⁶⁵ entretien 43A.

⁵⁶⁶ entretien 1A.

⁵⁶⁷ entretien 4A.

Trénelle : « *habiter Trénelle, c'est comme si on disait « j'habite Sarcelle », habiter Trénelle ce n'est pas valorisant* »⁵⁶⁸.

Le chef de la cellule RHI de la DDE de Martinique revient aussi sur le caractère contre intuitif de l'attachement des gens à leur quartier, du fait qu'ils se sentent bien chez eux. « *C'est assez ambigu, parce qu'il y a des habitants qui sont parfaitement conscients qu'ils vivent dans un environnement insalubre mais qui sont en même temps attaché à leur quartier, et là c'est un peu compliqué.* »⁵⁶⁹. C'est un élément contre intuitif que constate également un agent de la DSDS : « *ces personnes préfèrent rester bien souvent dans le logement insalubre plutôt que d'aller dans un immeuble. Donc quelque part j'ai l'impression de tourner en rond, on a l'impression de se battre contre les gens, pour les sortir de ces conditions* »⁵⁷⁰. Pour ces représentants de l'Etat, c'est donc à la fois « ambigu », « compliqué », ils doivent « se battre » pour se sortir de ces contradictions. Ils expriment en fait la difficulté de gérer, quand on représente l'Etat, cette contradiction entre insalubrité et désir de rester dans le quartier. Nous pouvons sentir là une sorte de dilemme pour les représentants de l'Etat : ils ne peuvent pas accepter l'insalubrité ni l'illégalité, mais ils n'ignorent pas cependant que les quartiers insalubres et illégaux présentent aussi des avantages pour leurs habitants. La DDE de la Réunion va exprimer exactement ce dilemme : « *dans les années 70 et 80, on considérait que la construction des bidonvilles était très désordonnée, et amenait une forte ségrégation. Mais depuis quelques années, une question dérangeante émerge : un quartier insalubre tricote aussi de la ville, même si ça n'est pas satisfaisant aux yeux de l'Etat car les constructions sont illégales et très précaires, et une certaine mixité y existe* »⁵⁷¹. La question est « dérangeante », comme le disent le chef du service habitat et la chargée de mission RHI. Comme l'a montré Deborah STONE, les « histoires causales » racontées par ces acteurs autour des ambiguïtés contribuent elles-mêmes à faire naître un problème : celui du positionnement de l'Etat (STONE, 1988, citée dans MULLER et SUREL, 1998).

Dans ces cas de contradictions, nous voyons que les acteurs sont étonnés, dérangés, ou encore perplexes sur la façon de gérer la contradiction. Mais ils expriment clairement le problème qui se pose à eux. Cela permet de voir plus facilement quels étaient les a priori : des jeunes inactifs, des quartiers sales, des quartiers non appropriés... Mais en un sens, trouver qu'un

⁵⁶⁸ entretien 21A.

⁵⁶⁹ entretien 23A.

⁵⁷⁰ entretien 19A.

constat est contradictoire, paradoxal ou dérangeant, n'est ce pas aussi une façon de le rejeter au lieu de l'intégrer ? Si les acteurs sont étonnés ou dérangés de ces constats, n'est-ce pas parce qu'ils n'y croient pas ? Ou bien parce que leur rôle d'acteur public leur interdit en quelques sortes d'y croire ? C'est ce qu'expriment les représentants des DDE. Nous verrons que la construction des récits, pour les représentants de l'Etat et des collectivités locales notamment, est aussi un instrument qui leur permet de légitimer l'action publique lancée. A ce titre, ils ne peuvent pas considérer comme « normal » que les gens veuillent rester dans des maisons insalubres ni que les quartiers insalubres favorisent une certaine forme de mixité et d'urbanité.

4.2.3.2. Les failles des discours stigmatisants :

Examinons à présent les contradictions non explicites contenues dans les entretiens qui tendent dans leur globalité à stigmatiser les quartiers insalubres et illégaux. Nous avons vu dans les parties précédentes que la notion même d'insalubrité, bien que très normée, était définie de façon très diverse selon les acteurs, ce qui constituait déjà une première contradiction. Mais la seconde contradiction, c'est que les mêmes acteurs qui vont détailler une liste de critères d'insalubrité plus ou moins cruciaux à leurs yeux vont aussi, au cours de l'entretien, exprimer le fait que l'insalubrité soit évidente. Très nombreuses sont les expressions telles que « *dans le paysage on s'en rend bien compte* », « *on voit bien de visu que les maisons sont insalubres* », « *on voyait bien que les maisons étaient imbriquées les unes dans les autres, que ça tenait à peine* », « *même d'un point de vue visuel de non technicien on se rend compte que ça ne va pas* », « *il y a des dysfonctionnements apparents* », « *du reste ça se voit un petit peu* »... L'évidence du diagnostic s'exprime dans le fait qu'on « voit bien », qu'on se « rend bien compte ». Parfois il est même clairement indiqué qu'on n'a pas besoins de critères. Par exemple, quand je demande à l'un des acteurs comment il fait pour caractériser un quartier de « bidonville » ou de simplement insalubre, il répond : « *pour ce qui est insalubre bidonville ça va très vite, c'est à la louche hein. Ah bon, mais c'est-à-dire ? Ben quand c'est du bidonville c'est vraiment du bidonville quoi* ». Si le diagnostic d'insalubrité est évident, si les acteurs publics n'ont pas réellement besoin de critères, alors pour quelles raisons agit-on réellement ? En disant que l'insalubrité est évidente, ne dit-on pas

⁵⁷¹ entretien 30A.

inconsciemment qu'il n'est pas nécessaire de s'appuyer sur tout un arsenal de critères normés pour lancer des actions de réhabilitation de ces quartiers ? D'ailleurs le caractère évident ou visible de l'insalubrité est parfois infirmé par les discours qui montrent par exemple qu'une maison apparemment de bonne qualité peut en fait être insalubre ou réciproquement, qu'une maison en tôles et en bois peut être salubre. De même, il existe une insalubrité non évidente à déceler car disséminée dans les fonds de parcelles : *« ce n'est pas visible à partir de la rue, c'est visible quand on entre dans les quartiers »*. Donc l'insalubrité n'est pas si évidente : elle peut être dissimulée, contre intuitive, ou complexe à définir avec exactitude. Cependant, plus le diagnostic apparaît comme évident, moins il sera contestable. Les acteurs reconnaissent donc la complexité de la notion d'insalubrité mais préfèrent simplifier le réel pour simplifier l'action. C'est la première faille des discours stigmatisants.

Ensuite, on retrouve dans beaucoup d'entretiens une contradiction dans la description physique des quartiers. Ceux-ci sont parfois d'une part décrits comme moches et anarchiques et d'autre part présentés, un peu plus tard dans l'entretien, comme charmants et relativement bien organisés. Par exemple, une urbaniste dira de Trénelle : *« ce sont des pauvres, malheureusement, qui sont venus là. Il fallait bien les mettre quelque part. Donc ils ont densifié un maximum et ils ont construit n'importe comment »*, mais en même temps : *« Trénelle par exemple, c'est magnifique ! quand je vois la rivière, avec ces petites maisons... »*. Ou encore : *« c'est sûr que c'est dangereux, c'est sale, c'est fait n'importe comment... »* mais en même temps : *« c'est vraiment un quartier privilégié, en terme de proximité, de vue, c'est ventilé, c'est vraiment super »*⁵⁷². Un représentant de la DDE de Martinique dira que globalement, les quartiers spontanés sont anarchiques et que ce sont des *« quartiers construits à la hâte »* mais plus tard il estime : *« ceci dit il y a aussi des quartiers spontanés avec de très belles baraques »*, y compris à Volga Plage ou à Trénelle⁵⁷³.

Une des conséquences de ces contradictions sur une insalubrité pas si évidente, ou sur des quartiers pas si désagréables à vivre comme nous l'avons vu dans la sous-partie précédente, est que les discours sont également contradictoires sur le fait que les habitants veulent quitter leur quartier ou au contraire y rester. Souvent, les acteurs concluent sur les désavantages des quartiers en disant que les gens veulent en sortir à tout prix. Mais la plupart de ces acteurs reconnaissent aussi, même s'ils trouvent cela « ambigu » comme le disait ce représentant de la

⁵⁷² entretien 21A.

⁵⁷³ entretien 23A.

DDE de Martinique, que les gens sont très attachés à leur lieu de vie et ne veulent pas habiter ailleurs. Par exemple, une représentante de la Ville de Fort-de-France dira des habitants de Trénelle : *« il y a un gros problème car tout le monde voudrait partir à cause de l'insalubrité »* et plus tard *« il y avait beaucoup de gens qui étaient dans l'insalubrité et qui n'avaient pas envie d'en sortir, en fait »*⁵⁷⁴. L'insalubrité n'implique donc pas automatiquement le désir d'être relogé. Nous avons pu constater d'ailleurs que les pouvoirs publics et les bureaux d'étude insistaient sur le fait que les habitants voulaient quitter Trénelle alors que les deux conseillères municipales et habitantes de Trénelle que nous avons rencontrées estiment le contraire : *« les gens ne sont pas tous d'accord pour partir. Il y en a qui disent qu'ils ont construit, que ça fait 10 ans qu'ils sont là, et ils n'ont pas envie de partir »*⁵⁷⁵, dira l'une. *« 80% des gens disent vouloir rester dans le quartier »*⁵⁷⁶, dira la seconde. L'agence d'urbanisme de Martinique exprime bien ce décalage entre l'avis des institutions et celui des habitants : *« ils ne veulent pas habiter à Trénelle, ils vont aller habiter ailleurs »*, dit le directeur. Mais immédiatement après il précise : *« je ne leur ai pas demandé, mais je suppose que dès qu'ils peuvent, ils s'en vont ailleurs »*⁵⁷⁷. Il faut dire que l'opération de RHI qui s'apprête à démarrer sur ce quartier prévoir un certain nombre de démolitions et de relogements hors du quartier.... Cette contradiction sur le fait que les gens veulent partir ou rester dans les quartiers n'est bien sûr pas propre à Trénelle. Dans le Nord de la Martinique on constate aussi : *« c'est vrai que les gens ont envie de partir. Mais il y a des gens qui ont envie quand même de rester même si il n'y a pas le minimum parce qu'ils se sentent bien, ils ont toujours connu ça... »*⁵⁷⁸, à La Réunion une consultante à l'agence d'urbanisme considère que malgré l'insalubrité, les réunionnais *« ont très peur du changement, c'est pourquoi quand on leur demande si ils veulent être relogés par exemple ils préfèrent rester sur place même si ils vivent dans un abri de fortune »*⁵⁷⁹. En Guadeloupe, le fait que les gens veulent rester dans le quartier semble beaucoup moins contradictoire. Tout se passe comme si l'ensemble des acteurs avait intégré cette donnée, à tel point que toutes les opérations de restructuration des quartiers prévoient d'emblée de reloger les habitants au sein même du quartier, si leur maison doit être démolie (sauf peut-être dans certains secteurs très urbains où les opérateurs vont considérer que le foncier n'est pas suffisant pour reloger tout le monde sur

⁵⁷⁴ entretien 15A.

⁵⁷⁵ entretien 9B.

⁵⁷⁶ entretien 22B.

⁵⁷⁷ entretien 16A.

⁵⁷⁸ entretien 22A.

⁵⁷⁹ entretien 25A.

place). L'anthropologue Albert FLAGIE va pour sa part considérer que les guadeloupéens vont accepter de partir pourvu de retrouver un logement et surtout une parcelle de terre similaires ailleurs : « *depuis l'arrivée des RHI, ils sont toujours prêts à avoir une garantie selon laquelle s'ils sont déplacés, ils obtiendront une maison, un emplacement, égal à celui qu'ils ont quitté* »⁵⁸⁰. Une responsable RHI chez un aménageur estime toutefois « *qu'il y a des gens qui sont tellement conscients de leur condition d'insalubrité, qu'ils sont demandeurs, et très pressés d'être relogés* », tout en précisant qu'un suivi des gens qui sont relogés même provisoirement est nécessaire « *parce que bon, ils n'ont pas demandé à être relogés* »⁵⁸¹. Quant à la Guyane, nous verrons dans la partie suivante que les acteurs sont conscients du désir qu'ont, en général, les habitants de rester dans leur quartier, mais qu'ils justifient les relogements hors sites selon d'autres raisons que celle avancée en Martinique selon laquelle les gens veulent partir de toutes façons.

Nous retrouvons un peu les mêmes contradictions sur l'accueil, par les populations, des opérations de RHI de façon générale et sur leur ressenti des relogements. Ainsi, les acteurs institutionnels oscillent entre deux discours : les habitants sont inquiets à l'annonce d'une opération de RHI ou bien ils y placent beaucoup d'espoir, et ensuite : les habitants ne sont pas satisfaits de leurs nouveaux logements ou bien ils sont au contraire très satisfaits. Comme le dit le directeur de l'agence d'urbanisme de Martinique, lors des opérations de RHI en Martinique, pour les habitants « *Il n'y a pas de réticences, enfin il y a eu deux ou trois réticences mais en général il n'y a pas de grosses réticences* »⁵⁸². Les gens sont en quelques sortes un peu réticents mais pas trop... De même, un aménageur guadeloupéen va affirmer qu'à l'annonce d'une opération de RHI, « *il ne faut pas se le cacher, les gens sont inquiets* », mais que parallèlement ils vont arrêter d'investir dans l'amélioration de leur maison car « *ils ont bien compris l'intérêt pour eux d'attendre* ». Sont-ils inquiets ou espèrent-ils des améliorations ? D'ailleurs un peu plus loin la contradiction se poursuit car l'acteur constate que malgré l'annonce d'une opération, les habitants continuent d'améliorer leur maison : « *c'est vrai que la tendance à la durcification se poursuit* »⁵⁸³. Sur les relogements en locatif social, les acteurs vont souvent exprimer le fait que les nouveaux occupants refusent a priori ce type de logement mais apprécient in fine le confort que cela procure : « *le locatif est subi*

⁵⁸⁰ entretien 38A.

⁵⁸¹ entretien 42A.

⁵⁸² entretien 16A.

⁵⁸³ entretien 42A.

(...). Ceux qui se retrouvent en location, comment dirais-je... ils s'adaptent, ils n'ont guère le choix (...). C'est le confort que cela leur apporte qui fait qu'ils s'adaptent. Contrairement à ce qui a souvent été dit, les gens sont satisfaits de ce nouveau confort ».

Des contradictions sur l'état d'insalubrité du quartier à celles sur le vécu des relogements, en passant par celles sur le désir de quitter le quartier, nous voyons que certains acteurs tentent de dresser un portrait assez négatif sans toutefois y parvenir réellement. Bien qu'ils insistent sur l'insalubrité ou la non appropriation du quartier, des failles existent dans leurs discours et elles sont récurrentes : les quartiers sont agréables à vivre, l'insalubrité n'est pas si évidente, les gens sont très attachés à leur maison et à leur quartier....Que peut-on en conclure ? Il semble tout d'abord que ces contradictions révèlent que certains acteurs ne sont pas convaincus, au fond, par leur propre discours. Ils portent un discours convenu sans y croire vraiment. Le fait d'insister sur les aspects négatifs des quartiers insalubres et illégaux va toutefois leur permettre de justifier les actions lancées : dire que l'insalubrité est évidente permet de justifier le lancement d'opérations de RHI, dire que les habitants veulent quitter leur quartier permet de justifier les relogements hors sites etc. Au delà d'un diagnostic qui reflète le système de valeur dans lequel évolue l'acteur, sa façon d'exprimer le « problème » de l'habitat insalubre et illégal est aussi un instrument pour légitimer l'action publique.

4.2.3.3. Les paradoxes des conceptions « positivantes » :

Les discours « stigmatisants » présentent des failles, les discours « positivants » également. Parfois, un acteur voudra dédramatiser une situation tout en accentuant sans le vouloir les arguments stigmatisants. Par exemple, l'une des phrases qui revient le plus souvent dans les entretiens avec les acteurs publics est : « ce n'est pas un bidonville ». En Martinique les acteurs diront : « *On va trouver certaines constructions insalubres, mais on n'a pas des zones de bidonvilles comme on peut en trouver dans les autres pays d'Amérique du Sud, ou d'Amérique Centrale* », « *ce n'est pas une insalubrité comme dans certains pays du Tiers-Monde, comme les townships ou des choses comme ça* », ce qui est repris par les deux conseillères municipales qui habitent à Trénelle et qui confirment : « *il n'y a jamais eu cet aspect de bidonville, comme on peut voir au Venezuela ou au Brésil* », ou encore : « *ce n'est*

*pas tout à fait comme au Venezuela...c'est même le jour et la nuit ! »*⁵⁸⁴. En Guadeloupe, certains diront : « *nous n'avons pas de bidonville à proprement parler* » ou bien « *on n'a pas de bidonville ici, par chance* ». En Guyane les discours sont identiques : « *on n'a pas du tout les mêmes bidonvilles que les favelas de Rio ou celles de Caracas (...) ça n'a rien de comparable* » ou encore « *les gens ne fabriquent pas des bidonvilles ici* ». A la Réunion, la situation est très différente car les acteurs n'utilisent presque jamais le mot de « bidonville ». Sur 13 entretiens avec des acteurs institutionnels, 7 entretiens ne citent jamais ou citent une seule fois et au passé le mot « bidonville ». Deux entretiens parlent franchement de bidonvilles mais plutôt pour dire que les grands bidonvilles ont disparu et qu'il ne reste que des « poches » d'insalubrité : « *on a résorbé les grands quartiers bidonvilles. On a des poches maintenant* » dans l'un et « *on n'a plus de grands quartiers de bidonville (...) il ne reste que des poches d'insalubrité* » dans le second. Enfin deux acteurs seulement utilisent fréquemment le mot de « bidonville », pour qualifier certains quartiers insalubres, sans commentaires ajoutés ou sans « pincettes ». Ce sont en fait les seuls acteurs qui ne donnent pas explicitement au mot de « bidonville » une connotation péjorative. Ceux qui n'utilisent plus du tout le mot ou ceux qui l'utilisent pour dire que les quartiers ne sont pas bidonvilles entretiennent en fait une conception très négative du bidonville. Par exemple, à la Réunion, à la question « les quartiers insalubres sont-ils stigmatisés, comme peuvent l'être Trénelles ou Volga Plage en Martinique ? », deux acteurs vont faire exactement la même réponse : « *non, parce qu'on n'a plus de grand quartier de bidonville* » et « *nous on n'a plus de grands quartiers de bidonville, donc c'est différent* ». Ce qui signifie que les quartiers insalubres sont moins stigmatisés parce que justement, ce ne sont pas des bidonvilles. Mais ce qui est contradictoire, c'est que les mêmes acteurs qui vont insister sur le fait que les quartiers ne sont pas des bidonvilles vont ou bien employer ultérieurement le mot de bidonville ou bien décrire ultérieurement les quartiers comme des bidonvilles : anarchie, saleté, bric à brac de maisons... Ainsi le directeur de l'agence d'urbanisme de Martinique va dire que les bidonvilles ont disparu en Martinique mais plus loin il parle de certains marchands de sommeil en disant : « *on les appelle les entrepreneurs des bidonvilles, ils possèdent des cases dans tous les quartiers insalubres* »⁵⁸⁵. En Guyane, le directeur de l'agence d'urbanisme parlera du quartier « *Village chinois, qui n'était pas vraiment un bidonville* » et dira peu après « *personne ne voulait que ce bidonville disparaisse* ». Ou bien les acteurs vont considérer que chez eux, les

⁵⁸⁴ entretiens 22B et 9B.

⁵⁸⁵ entretien 16A.

bidonvilles ont disparu alors que dans les autres DOM ce n'est pas le cas. A ce propos la Guyane est sans doute le DOM le plus évoqué en matière de persistance des bidonvilles ! Par exemple, un anthropologue guadeloupéen dira : « *ce n'est pas comme à Cayenne, on n'a pas de bidonville ici, par chance, à quelques exceptions près* », alors que en Guyane le directeur de l'agence d'urbanisme estime que « *en revanche, par rapport à ce qui se passe dans d'autres régions ou dans d'autres DOM, les gens ne fabriquent pas des bidonvilles* » en Guyane. On constate aussi que les arguments pour expliquer en quoi les quartiers ne sont pas des bidonvilles sont variés mais pas toujours convaincants. On dira ainsi que les quartiers ne sont pas des bidonvilles parce que « *il y a un savoir faire, comme les gens travaillent dans le BTP, et il n'y a quasiment plus de maisons en matériaux de récupération* », ou bien parce que « *c'était des cases petites, mais avec déjà du confort* », parce que « *ce sont des quartiers régulés, avec un sentiment d'appartenance très fort des habitants* » ou encore parce qu'on a « *une vision beaucoup plus villageoise de ces quartiers* ». Pourtant, on peut dire qu'il existe des bidonvilles où les maisons sont en dur, qui sont régulés, auxquels les habitants sont attachés ou encore qui présentent un aspect villageois... Par exemple, Léon Attila CHEYSSIAL estime que « *en tôles ou en parpaings c'est pareil (...), ici vous n'avez pas de maisons en tôles, ce sont des maisons en dur et pourtant c'est un bidonville* »⁵⁸⁶. Pourquoi cette lutte permanente entre les deux tendances : c'est ou ce n'est pas un bidonville ? En quoi est-ce si grave de parler de bidonville ? En fait, il semble que les significations du mot de « bidonville » n'ont aucune importance, ce qui importe c'est bien de dédramatiser la situation. Les acteurs veulent en quelques sortes apporter une vision plus positive des choses. Mais ils décrivent ensuite les quartiers comme des bidonvilles : illégalité, surdensité, anarchie, précarité, violence... Ils ne veulent pas accepter le mot même de bidonville mais au fond acceptent-ils davantage l'idée du quartier insalubre ?

Une autre contradiction récurrente est celle qui consiste à osciller entre le fait que les habitants des quartiers ont conscience ou non de l'insalubrité de leur maison et de l'illégalité de leur occupation. Le premier réflexe des discours « positifs » sera de dire que les gens n'en ont pas conscience, puisqu'au contraire ils se sentent légitimes : parce qu'ils n'ont pas pu faire autrement, parce qu'ils ont reçu des autorisations, parce qu'ils ont investi toute leur vie pour améliorer leur maison.... Ces discours confirment le fait que les habitants ont des notions de la salubrité et de la propriété qui peuvent être différentes de celles des pouvoirs

⁵⁸⁶ entretien 29A.

publics. « *Il n'y a pas une conscience première de l'insalubrité, ça c'est sûr* », dira une urbaniste, mais en même temps les gens « *sont conscients quand même qu'il faut intervenir dans le quartier, globalement* » ou bien « *il y a des gens qui sont tellement conscients de leur condition d'insalubrité, qu'ils sont demandeurs, et très pressés d'être relogés* »⁵⁸⁷. De même sur la propriété, Albert FLAGIE considère que les habitants n'ont pas de conscience de l'illégalité, que pour eux « *ils sont réellement chez eux* ». Mais d'un autre côté : « *Les gens ne sont pas fous, ils se considèrent comme propriétaires vis-à-vis des autres, mais ils savent très bien que vis-à-vis de l'Etat ils ne sont pas dans une position claire et précise* »⁵⁸⁸. De même : les gens n'ont « *pas conscience qu'ils ne sont pas propriétaires* » mais « *maintenant les gens sont au fait, quand ils s'installent ils savent que c'est interdit* »⁵⁸⁹. Si les habitants sont conscients, au fond, n'est-ce pas qu'ils sont un peu responsables de leur sort, ou bien au moins qu'ils sont d'accord pour que les pouvoirs publics interviennent ?

Enfin, la troisième grande contradiction que nous avons relevée concerne les relogements hors des quartiers. Certains acteurs vont insister sur le dialogue avec les habitants, le fait de respecter leurs souhaits, tout en avouant que si le projet le nécessite, les gens devront partir hors du quartier même s'ils ne sont pas d'accord. Le chargé d'opération de la RHI sur Eau Lisette considère notamment : « *David et moi on sait faire, on sait dialoguer, mais bon.. il arrive un moment où il faut savoir passer à l'étape au dessus, et faire comprendre qu'on est dans un Etat de droit et qu'on ne peut pas faire n'importe quoi* »⁵⁹⁰. De même, un urbaniste en Guadeloupe considère que « *quand on intervient sur un quartier pour le rendre urbain, on le rend urbain. On ne va pas s'attarder sur les intérêts individuels. On accompagne les gens pour qu'ils évoluent mais on ne va pas s'embarrasser de.... On ne va pas risquer de rater un projet* » si ce projet est bon pour l'ensemble de la ville⁵⁹¹. En Guyane et en Guadeloupe, le maître mot pour justifier les relogements hors des quartiers reste la mixité sociale et urbaine. « *Si on ne se sert pas de la RHI pour insérer un peu de logements privés, ou pour déplacer certaines personnes pour qu'elles soient plus proches du centre par exemple, on n'y arrivera pas* » dira-t-on en Guadeloupe. Autant que faire se peut, l'opération tiendra compte des habitants mais dans les limites de la mixité sociale : « *le débat va ensuite tourner autour de*

⁵⁸⁷ entretien 42A.

⁵⁸⁸ entretien 38A.

⁵⁸⁹ entretien 42A.

⁵⁹⁰ entretien 49A. David A. est un habitant de la Cité Eau Lisette employé par la SIGUY pour être médiateur pendant les opérations de relogement.

⁵⁹¹ Entretien 43A.

*la façon dont on va tenir compte des usages, des habitudes des gens etc. pour qu'ils n'aient pas le sentiment qu'on va les pousser pour faire venir d'autres personnes, même si de toutes les façons ça sera un peu vrai aussi, mais il faut qu'ils restent un peu maîtres de leur quartier»*⁵⁹². A Cayenne, les opérations de RHI doivent aussi être l'occasion de reloger les habitants au delà même des limites de la commune, qui selon le maire de la ville et la responsable de la division urbanisme, ne peut pas accueillir seule l'ensemble des logements sociaux. « *Cayenne ne peut pas régler ces problèmes d'insalubrité toute seule. Le relogement de toutes ces populations ne peut pas se faire que sur le territoire de Cayenne* », dit la responsable de la division urbanisme⁵⁹³. Elle précise que le maire souhaite « *favoriser le retour d'une population moyenne et haut de gamme* »⁵⁹⁴. A travers cette contradiction du respect des souhaits des habitants et de l'instauration d'une certaine mixité sociale, deux autres problèmes pointent : les stratégies de peuplement de certains opérateurs bailleurs sociaux et de certaines communes (stratégies également souvent repérées en métropole), mais aussi la confrontation entre les intérêts particuliers, qui sont ceux des habitants, et l'intérêt général, porté par les pouvoirs publics. Evoquer l'intérêt général ou la mixité sociale, c'est rendre son discours incontestable, comme le fait de présenter l'insalubrité comme une évidence. Les acteurs « *donnent sur le plan symbolique une forte légitimité à leur cause en la justifiant par la référence à des valeurs affirmées (intérêt général, justice, service public, solidarité...)* » (GARRAUD, in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004, p.51). Le thème de la mixité sociale et urbaine est connoté positivement et sa mobilisation permet parfois de dissimuler des objectifs implicites des pouvoirs publics comme ceux de déplacer les populations pauvres, et surtout les populations pauvres et immigrées. Or « *la dissémination dans l'espace des populations les plus fragiles peut avoir pour effet de remettre en cause des solidarités à base locale* » (BACQUE, 2002, p.298), comme cela pourrait être le cas si certaines minorités ethniques vivant dans les quartiers insalubres des DOM étaient relogées sans tenir compte des réseaux de sociabilités.

Conclusion 4.2.3.

Nous avons repéré trois types de contradictions qui montrent que les acteurs institutionnels (pouvoirs publics, opérateurs ou encore bureaux d'étude et agences d'urbanisme) ne portent

⁵⁹² entretien 43A.

⁵⁹³ entretien 45A.

⁵⁹⁴ entretien 10A.

pas un discours très clair sur le problème de l'habitat insalubre et illégal, même s'ils sont influencés par certaines des valeurs que nous avons identifiées dans la partie 4.1. En quelques sortes, ils sont influencés par leur cadre cognitif, c'est-à-dire par leur perception du monde : ils ont un système de valeurs. Mais il peut ensuite se produire deux événements qui brouillent leur discours. Le premier est la confrontation avec le terrain. Certains acteurs partagent le système de valeurs « ville ordonnée et sûre » et décrivent les quartiers comme anarchiques et risqués, mais dans leurs discours ils expriment aussi le fait qu'en allant voir sur le terrain, on se rend compte que les quartiers ne sont pas si désorganisés ni si risqués. Ce sont les deux critères récurrents dans ce que nous avons appelé les « paradoxes des discours stigmatisants ». Le deuxième événement est la justification de l'action produite, il concerne cette fois les acteurs qui partagent le système de valeurs « ville mixte et solidaire » et qui entretiennent des discours « positifs » sur les quartiers spontanés. Ils défendent certaines valeurs en théorie mais en pratiquent parfois d'autres, qu'ils vont justifier en nuancant leurs discours positifs. Ainsi, les trois failles repérées dans leurs discours montrent qu'ils réfutent l'idée que les quartiers insalubres soient des bidonvilles tout en les stigmatisant comme tels un peu plus loin ; qu'ils considèrent que les habitants ne sont pas responsables de l'insalubrité et de l'illégalité de leur logement tout en les rendant coupables un peu plus loin ; qu'ils défendent l'idée que les habitants puissent avoir leur mot à dire sur leur logement éventuel tout en leur imposant un logement qui ne leur conviendrait pas, au nom de la mixité sociale.

Ces contradictions montrent que les acteurs institutionnels sont amenés à remettre en cause une partie de leur système de valeurs, peut-être sans en avoir totalement conscience, et ce quel que soit le système qu'ils défendent. C'est pourquoi nous dirons que les systèmes de valeurs des acteurs institutionnels sont « fissurés », ils comportent des failles. Les acteurs institutionnels les défendent en théorie, mais dans la pratique y croient-ils vraiment ?

Conclusion du Chapitre 4 : les systèmes de valeurs des acteurs institutionnels sont fissurés et diffèrent de celui des habitants

Les diagnostics dressés par les pouvoirs publics sur les quartiers insalubres et illégaux sont influencés par leurs systèmes de valeurs sur la ville, sur le logement et sur les pauvres, par

leurs cadres cognitifs. Plusieurs systèmes de valeurs ont été observés et par suite plusieurs conceptions du « problème » de l'habitat insalubre et illégal, le « problème » provenant de l'écart entre le diagnostic dressé et le système de valeurs. On a pu distinguer trois groupes d'acteurs ayant des conceptions différenciées du problème. Le premier groupe, le plus nombreux, partage l'idée que la ville doit être planifiée, ordonnée, et sûre. Parallèlement, ces acteurs estiment que le logement doit répondre aux normes de confort et de salubrité édictées par l'Etat : il s'agit de valeurs « matérielles » du logement. Ce système de valeurs, qui est le plus répandu, est très différent du système de valeurs des habitants que nous avons analysé dans la partie précédente. Les « problèmes » des quartiers insalubres et illégaux se dessinent en antithèse du système de valeurs : les quartiers sont alors décrits comme désordonnés, risqués, enclavés et trop denses, autant de notions qui sont associées à celles d'insalubrité et d'illégalité. Enfin, ces acteurs font souvent une association entre logement hors normes et populations à problèmes. A l'anarchie et à la précarité urbaine qu'ils dénoncent ils associent des pathologies sociales. Les habitants des quartiers insalubres et illégaux doivent alors faire l'objet d'un accompagnement social pour apprendre à vivre dans le logement social normé. Un second groupe d'acteurs estime que les quartiers insalubres et illégaux ne sont pas si spécifiques et qu'ils peuvent être traités comme les autres quartiers de la ville : c'est ce que nous avons appelé la « dédramatisation » des diagnostics. Les deux critères les plus réfutés sont l'absence d'organisation urbaine dans les quartiers et l'insécurité sociale. Enfin, un troisième groupe d'acteurs va plus loin que la dédramatisation et attribue aux quartiers insalubres et illégaux certains atouts, c'est ce que nous avons appelé la « ré-orientation » des diagnostics. Ces acteurs sont influencés par un système de valeurs qui « positive » les quartiers spontanés. Les atouts énoncés sont essentiellement les capacités d'auto construction, la solidarité, et la constitution d'un patrimoine architectural. Ces trois groupes englobent tous les types d'acteurs : services de l'Etat, services techniques des collectivités locales, opérateurs, bureaux d'étude ou encore agences d'urbanisme. Il n'est pas possible d'associer un type de discours à un type d'acteur. De même, nous n'avons pas constaté de différences notables entre les DOM. Dans tous les DOM on retrouve des acteurs qui portent des visions stigmatisantes ou au contraire positivantes des quartiers insalubres et illégaux. Cependant, il semble que les conceptions positivantes soient légèrement plus répandues en Guadeloupe et à La Réunion, où les opérations de RHI sont plus nombreuses qu'en Martinique et en Guyane. L'expérience en matière de RHI entraîne-t-elle une meilleure connaissance du terrain, et par

suite de ses avantages et pas seulement de ses problèmes ?

S'il a été possible de distinguer trois types de conceptions sur le « problème » de l'habitat insalubre et illégal, il est apparu qu'un même acteur oscillait parfois entre plusieurs de ces conceptions : les discours ne sont pas univoques. Il y a des échanges entre les différents systèmes de valeurs, comme le montrent les trois types de contradictions que nous venons de voir (les contradictions explicitées, les failles des discours stigmatisants et les paradoxes des conceptions « positivantes »). Les systèmes de valeurs des acteurs institutionnels sont « fissurés ». Il peut ainsi y avoir des décalages entre les discours théoriques des acteurs institutionnels, leurs cadres cognitifs, et les valeurs qu'ils vont mettre en œuvre dans la pratique. C'est pourquoi nous allons à présent nous interroger sur les liens entre les diagnostics dressés, parfois contradictoires, et l'action publique qui sera menée dans les quartiers insalubres et illégaux. Les diagnostics vont principalement insister sur les problèmes rencontrés par les quartiers tels que le désordre, la sur densité, l'insalubrité, l'enclavement, l'insécurité.... Mais ces problèmes évoqués sont-ils suffisants, en quelques sortes, pour déclencher une mise à l'agenda ? Vont-ils justifier le fait que les acteurs vont lancer un projet ?

Le constat selon lequel les trois conceptions de l'habitat insalubre et illégal coexistent dans chacun des DOM montre aussi qu'aucun acteur n'est réellement en capacité d'imposer sa propre vision. Cela ne signifie pas que dans la mise en œuvre des projets il y aura automatiquement un compromis entre les trois visions identifiées. En effet, nous verrons que dans la plupart des cas, c'est l'acteur responsable de la phase opérationnelle qui imposera sa vision. Ainsi, si un aménageur se situe dans le système de valeurs « ville ordonnée et sûre » (ce qui vaut pour la plupart des aménageurs que nous avons interrogés), l'opération qu'il mènera dans les quartiers insalubres et illégaux sera menée au nom de ce système de valeurs quand bien même le bureau d'étude responsable des études préalables, ou la DDE ou encore le maire ne partagent pas ce système de valeurs⁵⁹⁵.

⁵⁹⁵ c'est ce que nous verrons plus en détail dans le chapitre 8.

Chapitre 5. Agir sur les quartiers, une décision délicate et une réponse unique:

Les diagnostics sont à la fois le reflet des matrices cognitives qui pèsent sur les acteurs et l'expression des stratégies de ces acteurs pour légitimer une certaine forme d'action publique dans les quartiers insalubres et illégaux. Les diagnostics permettent l'émergence du problème public: il s'agit de la « *phase de problématisation au cours de laquelle un certain nombre d'acteurs vont être amenés à percevoir une situation comme « anormale » et vont la qualifier d'une manière particulière qui peut être susceptible d'appeler l'attention d'un secteur public* » (MULLER et SUREL, 1998, p.57). De nombreux quartiers diagnostiqués comme nécessitant une intervention publique ne sont pourtant touchés par aucune opération publique. Par exemple, sur les 14 sites insalubres recensés sur la commune de Cayenne en 2000, 7 ont été classés prioritaires pour une intervention publique et en 2005, un seul fait en effet l'objet d'une opération publique, le bidonville d'Eau Lisette. Après la « problématisation » doit intervenir une « décision » pour l'action publique se déclencher concrètement. C'est ce que nous allons étudier à présent. Quelles sont les raisons de l'absence d'intervention publique (ce qui constitue aussi une décision d'ailleurs, celle de ne rien faire) ? Quand la décision est prise de lancer une action publique, quels événements l'ont concrètement déclenchée ? Quel a été l'influence des différents groupes d'acteurs ? Et enfin, lorsque la décision se prend, quel est l'outil choisi pour agir et pourquoi ?

5.1. Le déclenchement de l'action publique dans les quartiers d'habitat insalubre et illégal :

Dans cette partie nous allons quelque peu fragmenter les rôles de chacun dans la prise de décision et schématiser les différentes causes des différents types de décision. Cependant, il ne faut pas négliger l'aspect non linéaire et très imbriqué des processus de décision, qui ont des causes multiples ou parfois peu identifiables. MENY et THOENIG mettent en garde contre les visions simplificatrices des processus décisionnels : qui décide vraiment ? Peut-on

vraiment identifier un moment et des causes précises de la décision ? (MENY et THOENIG, 1989, p. 197). Le modèle dit « rationnel » de la décision ainsi que l'approche séquentielle d'analyse de l'action publique développée par JONES en 1970 ont été beaucoup critiqués. L'approche séquentielle consiste à découper l'action publique en plusieurs « séquences » : la mise sur agenda, la recherche des objectifs et la production des solutions, la décision, la mise en œuvre, l'évaluation et la terminaison (cité dans MULLER et SUREL, 1998, p.28). Si ce découpage est un bon outil heuristique, il s'avère que dans la pratique, les différentes séquences se chevauchent souvent ou n'apparaissent pas dans cet ordre. De même, au lieu du modèle rationnel de la décision s'est développée la théorie dite de « rationalité limitée », dont le fondateur est Herbert SIMON (SIMON, 1957). Cette théorie montre que *« face à l'incertitude et à l'impossibilité d'un calcul d'anticipation sophistiqué, le décideur appuie son raisonnement sur des « raccourcis procéduraux » pour opérer son choix. Le plus répandu d'entre eux est la sélection d'une solution satisfaisante, en lieu et place de la recherche de la solution optimale »* (BALME, in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004, p.362). Les théoriciens de l'apprentissage, notamment James MARCH et Albert HIRSCHMAN, ont montré quant à eux comment une décision va évoluer au fil du temps en raison de l'expérience peu à peu acquise par les décideurs. CROZIER et FRIEDBERG résument ces deux critiques du modèle rationnel de la décision ainsi : *« 1. les hommes et les décideurs ne savent jamais très bien ce qu'ils veulent. 2. ils découvrent leurs buts, souvent des buts nouveaux, à travers leur expérience, c'est-à-dire à travers leurs décisions »* (CROZIER et FRIEDBERG, 1977, p. 316). Les fragmentations que nous allons opérer a posteriori dans un but heuristique ne doivent donc pas laisser penser que les décisions que nous allons analyser sont rationnelles ou bien non évolutives.

5.1.1. Les raisons de l'absence d'intervention publique :

Avant même de nous rendre sur le terrain, un constat avait justifié le choix de la Martinique et de la Guyane en tant que départements d'étude privilégiés par rapport à la Guadeloupe et à La Réunion. Ce constat, issu de l'Atlas inter DOM édité par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer en 2001, était celui d'un grand déséquilibre dans la consommation des crédits attribués aux opérations de résorption de l'habitat insalubre selon les départements. Dans l'année 2000, les crédits consacrés aux RHI étaient de 120 million de francs à La Réunion et de 96 millions de

francs en Guadeloupe, alors qu'en Guyane ils étaient nuls et qu'en Martinique ils n'étaient que de 7 millions de francs⁵⁹⁶. On pourrait penser que l'absence d'investissement dans la RHI est contrebalancé par des investissements dans d'autres formes d'intervention publique mais ce n'est pas le cas car comme nous le verrons, la RHI est un instrument quasiment unique de réponse aux problèmes de l'habitat insalubre et illégal dans les DOM. La Martinique et la Guyane ne sont pas non plus des départements moins touchés par l'insalubrité. La faiblesse des investissements consacrés à la RHI est vraiment le signe d'un déficit d'interventions publiques. Par ailleurs, à La Réunion et en Guadeloupe, l'ensemble des quartiers ne sont pas non plus touchés par une intervention publique, même si les décisions de lancer une action publique y sont beaucoup plus nombreuses. Qu'est-ce qui peut ainsi expliquer l'absence de décision, dans les deux DOM les moins concernés par les opérations de RHI et aussi dans les deux autres DOM ?

5.1.1.1. Les opportunités financières du laisser-faire :

La raison la plus évidente de la non intervention est financière : intervenir coûte cher, même si les opérations sont très subventionnées par l'Etat, et les collectivités des DOM sont pour la plupart exsangues comme nous l'avons vu dans le premier chapitre. Par ailleurs, le lancement d'une action publique demande également des moyens humains qui n'existent pas toujours. A Cayenne par exemple, la responsable de la division urbanisme et aménagement n'est épaulée que d'une personne pour mener à bien les opérations de lutte contre l'insalubrité, une jeune géographe très récemment recrutée. Quant aux DDE, elles ne sont pas toujours bien équipées non plus pour répondre à la demande : en Guyane la cellule RHI est composée d'un seul agent⁵⁹⁷, en Martinique elle compte un chef de cellule et deux techniciens mais la cellule rencontre actuellement des problèmes de vacance de poste. Devant le nombre de quartiers à traiter, les moyens financiers et techniques sont donc souvent insuffisants. Lancer des opérations devient alors une question de priorité : à moyens limités, opérations limitées. C'est ainsi que la géographe récemment recrutée à la Ville de Cayenne estime qu'il serait déraisonnable de lancer dès aujourd'hui des opérations publiques ailleurs que sur Eau Lisette et sur Mont Baduel : « *les opérations ont tellement de mal à démarrer, tellement de mal à*

⁵⁹⁶ *Atlas inter DOM*, Secrétariat d'Etat à l'outre-mer, octobre 2001.

⁵⁹⁷ Depuis notre enquête, le service habitat de la DDE a été réorganisé et les moyens humains renforcés sur le thème de la RHI.

*avancer, que vouloir en lancer d'autres personnellement je pense que ce n'est pas une bonne idée »*⁵⁹⁸. Sur Fort-de-France, où le nombre d'opérations de RHI lancées est également très faible au regard du nombre de sites insalubres diagnostiqués, la directrice de la planification à la Ville de Fort-de-France estime également qu'il n'est pas possible de tout faire, et que les rares opérations en cours exigent déjà beaucoup de moyens humains et financiers. *« C'est vrai qu'on ne peut pas commencer sur tous les quartiers en même temps, sinon on n'y arrivera pas et on n'avancera pas »*, dit-elle. L'absence de nouvelles opérations sur Fort-de-France ne s'explique selon elle que pour des raisons financières, la volonté politique d'agir étant au contraire très forte⁵⁹⁹.

Par ailleurs, devant l'urgence à loger les populations, notamment les plus démunies, les élus locaux ont également eu un intérêt financier à laisser les gens se loger par leurs propres moyens, au lieu d'investir massivement dans la production de logements sociaux. Enfin, il existe une troisième forme d'avantage financier, moins avouable mais pourtant plus souvent citée dans les entretiens avec les acteurs institutionnels : certains individus bien placés tirent profit des bidonvilles et ont donc tout intérêt à les voir persister dans leur état actuel. Selon le directeur de l'agence d'urbanisme de Guyane, c'est même la raison principale qui a expliqué l'échec des tentatives d'intervention sur le Village Chinois au milieu des années 70 : *« la plupart des personnes intéressées au fonctionnement du Village Chinois, et qui venaient comment dire relever les compteurs, étaient des employés municipaux, voire des policiers. (...) Donc il est évident que personne ne voulait que ce bidonville disparaisse »*. Il semble dire que la situation n'a pas fondamentalement changé sur Cayenne aujourd'hui puisqu'en parlant d'un autre site insalubre de la ville il estime que le maire n'a aucun intérêt à agir, et qu'il *« risque même de déranger des gens qui en tiraient quelques profits, quelques revenus »*⁶⁰⁰.

5.1.1.2. Une priorité donnée à la construction neuve :

La deuxième grande raison de l'absence d'intervention dans les quartiers insalubres et illégaux est liée à la persistance de la crise du logement par ailleurs. Certains élus préfèrent donc investir dans la construction de logements neufs pour loger ceux qui n'ont pas encore de

⁵⁹⁸ entretien 46A.

⁵⁹⁹ entretien 15A.

⁶⁰⁰ entretien 8A.

logement plutôt que d'investir dans la réhabilitation des quartiers insalubres ou finalement, les gens sont déjà logés même si leurs conditions de logement ne sont pas toujours satisfaisantes. C'est ainsi que la Charte de l'Habitat de la Guyane préconise comme orientation première de la politique de l'Habitat dans le département de « *relancer et adapter la construction neuve* ». Selon la Charte, « *il s'agit d'un préalable indispensable pour réduire les tensions et engager les autres actions prioritaires en matière de logement* », dont la lutte contre l'insalubrité. En matière de résorption de l'insalubrité, la Charte estime qu'il faut « *poursuivre prudemment une politique de résorption de l'habitat insalubre qui devra être amplifiée après une relance effective et durable de la production neuve* »⁶⁰¹. Cette situation n'est pas spécifique à la Guyane. A La Réunion par exemple, où le nombre d'opérations de RHI lancées est toutefois beaucoup plus important, certains maires préfèrent ne pas lancer d'opérations, ou d'opérations supplémentaires, par manque d'alternative pour le relogement des occupants des quartiers insalubres. C'est notamment le cas du maire de la commune de Saint-Paul : « *s'il n'a pas d'alternative véritable pour loger les gens, il a du mal à avoir une véritable politique* », estime le directeur de l'agence d'urbanisme⁶⁰². De même en Martinique, le manque de possibilités pour le relogement des habitants des quartiers spontanés limite le lancement de nouvelles opérations, même si cela ne constitue pas la principale raison de l'absence d'intervention publique dans les quartiers insalubres et illégaux. Le chef de la cellule RHI de la DDE de Martinique cite l'exemple des communes du François et de Saint-Pierre où il estime que de nouvelles opérations vont pouvoir être lancées car : « *on connaît déjà les possibilités de relogement. A mon avis si on maîtrise ça, les opérations de RHI se dérouleront bien* »⁶⁰³. Il existe des cas extrêmes où malgré de forts risques naturels aucune intervention n'est réellement lancée faute de possibilités de relogements à grande échelle, comme pour le Mont Baduel à Cayenne ou Trénelle à Fort-de-France. Où et comment reloger les 8000 habitants de Trénelle et le millier d'habitants du Mont Baduel alors que la production annuelle de logements sociaux est actuellement d'à peine 1000 logements sur l'ensemble de

⁶⁰¹ Charte de l'habitat de la Guyane, étude commandée par la DDE et réalisée par Guy TAIEB Conseil, juin 2001. p. 25 et 26.

⁶⁰² Entretien 28A.

⁶⁰³ entretien 23A.

la Martinique⁶⁰⁴ et que le nombre de logements publics autorisés sur l'ensemble de la Guyane dépassait à peine 500 en 2002⁶⁰⁵ ?

5.1.1.3. Les dilemmes des élus locaux face à la RHI :

Nous venons d'évoquer des raisons matérielles à l'absence d'intervention publique : manque de moyens, manque de logements... Il existe également des raisons plus politiques, qui découragent certains élus d'initier - ou bien de continuer - une action publique. Ces raisons politiques visent toujours à préserver la paix sociale, mais elles sont en réalité de deux ordres. Certains maires préfèrent ne pas intervenir pour éviter que les occupants des quartiers insalubres et illégaux ne s'en plaignent, ou au contraire pour éviter que les voisins de ces quartier ne s'en plaignent... Dans le premier cas, le maire va par exemple laisser des squatters s'installer et s'étendre sans intervenir. Le chef de la cellule du droit des sols à la DDE de Guyane suit les problèmes de régularisation foncière en Guyane. Il constate que les occupations illégales sont « normales » dans l'esprit des gens, mais surtout que *« c'est entretenu aussi par les élus, parce que les élus sont toujours un peu ambigus là-dessus (...) ». Ils n'ont pas envie de déclencher des... pas des émeutes, mais des manifestations, ça c'est sûr. Sur Sablance, pourquoi on laisse faire Sablance, parce qu'ils sont au bord de la RN1, donc si jamais ils se mettent à manifester... »*⁶⁰⁶. La RN1 est la seule voie qui longe le littoral, elle permet notamment de relier Cayenne et Kourou. En ce qui concerne le caractère insalubre des logements, on pourrait penser que la pression des habitants incite le maire à intervenir plutôt qu'à laisser-faire, mais c'est loin d'être toujours le cas. Par exemple, le directeur de l'agence d'urbanisme de La réunion commente ainsi le faible nombre de RHI lancées sur certaines communes de l'île : les maires *« ne veulent pas aller à l'encontre des souhaits des populations.... Donc on en fait moins que ce qu'on pourrait en faire. Ou que ce qu'on devrait en faire ! »*⁶⁰⁷. Ce qui signifie que certains maires s'engagent presque à ne pas lancer d'opération de RHI tant la réputation de ces opérations est mauvaise !

⁶⁰⁴ 953 logements sociaux mis en location en 2000, 1135 en 2001 et 671 en 2002, chiffres issus de l'enquête EPLS au 1^{er} janvier 2003, DDE.

⁶⁰⁵ 790 logements publics autorisés en 2001, 511 en 2002. chiffres issus du conseil départemental de l'habitat du 10 juillet 2003.

⁶⁰⁶ Entretien 3A.

⁶⁰⁷ Entretien 28A.

Nous pouvons a contrario distinguer des cas les élus où s'engagent, notamment pendant les phases de campagnes électorales, mais où leur engagement oral n'est ensuite pas suivi d'effets, ou pas immédiatement. Il s'agit donc d'une autre forme d'absence de décision. Sur le bidonville d'Eau Lisette par exemple, une opération de RHI avait été lancée en 1994 avec la prise d'un arrêté d'insalubrité, mais rien ne s'est concrètement passé jusqu'en 2001, où les pouvoirs publics ont relancé l'opération, un second arrêté d'insalubrité étant pris sur un périmètre élargi le 20 octobre 2003., près de 10 années après le premier arrêté d'insalubrité. Enfin, notons tout de même que dans un cas, il nous a été signalé que les élus préféreraient ne pas lancer de RHI non pas parce que les habitants concernés y auraient été opposés mais parce qu'ils auraient au contraire trop attendus de cette décision. Il s'agit de la chargée de mission RHI de la DDE de La Réunion, qui rencontre des difficultés à convaincre certains maires de s'engager dans une procédure de RHI, ceux-ci indiquant à la DDE qu'ils sont peu sollicités par les habitants des zones insalubres, mais que dès qu'un projet de RHI annoncé, ils sont au contraire assaillis. *« Les habitants revendiquent, commencent à espérer, ce qui crée des difficultés supplémentaires pour les maires »*, estime la chargée de mission RHI⁶⁰⁸.

La première raison politique est donc liée aux habitants même des sites insalubres, qu'il s'agisse de ne pas les contrarier ou de ne pas leur fournir trop d'espérances. Le second obstacle politique à la décision de lancer une action publique tient au contraire aux autres habitants de la ville, à ceux qui ne sont ni des occupants sans titre, ni des immigrés. En effet, ceux-là trouvent parfois injustes de traiter en priorité les populations immigrées ou les squatters, qui ont enfreint la loi, qui ne paient pas d'impôts etc. Viabiliser les zones insalubres et illégales, selon le chef de la cellule du droit des sols de la DDE de Guyane, *« ça donne des conflits, parce quand tu as des gens qui habitent dans le centre ville et qui paient, ils ne comprennent pas que les trottoirs soient en mauvais état, alors que le maire va viabiliser des secteurs pour des gens qui ne paient rien quoi ! »*⁶⁰⁹. La situation est encore plus mal vécue lorsqu'il s'agit d'aider des populations immigrées, ce que nous avons surtout constaté à La Réunion et en Guyane. Comme l'exprime la vice-présidente de l'association de défense des habitants de la Cité d'Eau Lisette à Cayenne, *« le problème qui se pose c'est qu'ici en Guyane il y a plein de Guyanais qui font des demandes de logement, qui n'ont rien, et ces gens-là qui occupent un terrain qui ne leur appartient pas, il faut qu'on les relogé dans le cadre de*

⁶⁰⁸ Entretien 30A.

⁶⁰⁹ Entretien 3A.

*l'habitat insalubre ! »*⁶¹⁰. Quant aux élus, même sans pression des habitants de la ville « légale », ils estiment aussi ne pas avoir à répondre en priorité aux habitants qui tiennent en quelques sortes à leur imposer les axes du développement de leur commune. Le maire de Matoury par exemple préfère ne pas régulariser ni viabiliser les vastes zones de squat de sa commune telles que Cogneau Lamirande. Intervenir sur ces quartiers serait selon lui une incitation indirecte au squat mais aussi le renoncement à son pouvoir de maire sur les axes de son développement urbain. Pour la chargée de mission RHI de l'EPAG, régulariser les zones insalubres et illégales pose également une vraie question morale, d'équité entre les citoyens. « *Régulariser Cogneau La Mirande, c'est inciter les gens à s'installer, à continuer à s'installer, puisque quoi qu'il arrive ils deviendront propriétaires à terme...* »⁶¹¹, et c'est aussi privilégier les squatters par rapport à ceux qui ont choisi de rester dans la légalité et qui sont toujours dans les interminables listes d'attente pour obtenir un logement social. Notons que dans le cas de quartiers comme Cogneau Lamirande ou Sablance, l'habitat est certes illégal mais il n'est pas précaire. Globalement les maisons sont de bonne qualité, bien que les réseaux soient quasiment inexistantes. Dans les priorités données aux interventions publiques, le niveau de vie présumé des occupants des quartiers insalubres et illégaux, déduit de la qualité des maisons, entre bien sûr en jeu.

Conclusion 5.1.1.

Quand bien même un site aurait été diagnostiqué comme nécessitant une intervention publique urgente, qu'elle soit due à l'état d'insalubrité ou aux risques naturels, il est fréquent qu'aucune décision ne soit prise. Les raisons avancées peuvent être techniques, financières ou politiques. Mais en aucun cas les autorités publiques vont justifier la non intervention par une volonté de ne pas lutter contre l'insalubrité. Le recours à l'outil RHI peut être controversé, mais le problème initial de l'insalubrité n'est pas vraiment conflictuel. Des problèmes comme celui de l'avortement dans les années 70 ont au contraire été très controversés, ce qui a pu justifier les difficultés de la décision d'intervenir. C'est sur cet exemple de l'avortement que s'appuie PADIOLEAU pour montrer que « *les agendas politiques sont dominés par des conflits* » (PADIOLEAU, 1982, p. 25) et que certains acteurs peuvent plaider la non intervention. Dans notre cas, le principe même d'intervenir ne fait pas vraiment débat. Il faut donc justifier la non intervention sans l'affirmer comme un principe. Il s'agit juste de la

⁶¹⁰ Entretien 3B.

⁶¹¹ entretien 11A.

remettre à plus tard en fait. MENY et THOENIG ont schématisé les différentes « tactiques » des pouvoirs publics pour refuser la mise à l'agenda immédiate d'un problème tout en affichant une volonté de traiter le problème (MENY et THOENIG, 1989, p.184 et 185). Nous retrouvons ces « tactiques » dans la non intervention des autorités publiques dans les DOM. Les auteurs citent par exemple « *adresser un signe symbolique. Par exemple en accueillant et en écoutant une délégation* » : on retrouve ici les promesses qui peuvent être faites en période électorale, mais qui ne sont pas pour autant suivies d'effets concrets. « *Invoquer une contrainte qui permette de prendre la fuite devant l'action* », par exemple des circonstances matérielles rendant l'action impossible. C'est le cas des acteurs publics qui plaident le manque de moyens financiers ou humains et qui disent qu'ils ne peuvent pas « tout faire en même temps ». « *Régler une petite partie du problème, qui ait une valeur symbolique, mais sans attaquer vraiment le fond* » : c'est le cas par exemple de la prise de l'arrêté d'insalubrité dans le bidonville d'Eau Lisette en 1994, qui ne sera pas suivie d'effets jusqu'en 2001⁶¹². La non intervention n'est donc jamais définitive, mais les problèmes persistent. Nous avons vu qu'il arrivait également que les décisions soient prises mais non suivies d'effet, ou que les opérations publiques soient bloquées pendant de nombreuses années, reprises, modifiées... Le déroulement de l'action publique en matière de lutte contre l'insalubrité et l'illégalité est généralement très chaotique. Il arrive même que les acteurs ne se souviennent plus exactement des raisons des annulations ou des retards successifs. Nous avons vu enfin que les raisons de ne pas intervenir peuvent être assez contradictoires, même sur les mêmes territoires : en Guyane par exemple la non intervention peut être justifiée par le fait de ne pas mettre les squatters en colère ou au contraire de ne pas mettre les occupants « légaux » en colère en traitant les squatters de façon privilégiée... En conclusion, nous constatons le caractère non linéaire de l'action publique, où plusieurs décisions peuvent se succéder au fil du temps, ainsi qu'un modèle non rationnel de la décision.

5.1.2. Les éléments déclencheurs de l'action publique :

Si l'intervention publique dans les quartiers insalubres et illégaux n'est pas automatique, comment sont prises les décisions d'intervenir lorsqu'il y a intervention ? Le processus qui

⁶¹² en 1994 ont également été installées deux bornes fontaines sur le bidonville pour pallier l'absence d'eau potable, ce qui constitue aussi une réponse partielle au problème de l'insalubrité sans pour autant la résorber entièrement sur le site.

mène jusqu'à la décision prend souvent plusieurs années. En outre plusieurs causes peuvent s'imbriquer, certaines étant plus visibles que d'autres. Ce que nous tenterons d'isoler ici, ce sont les éléments « ultimes » en quelques sortes qui ont déclenché l'action publique : au terme d'une phase de préparation (ou non) de l'action qui peut être très longue, peut-on identifier un facteur déclencheur particulier qui précède immédiatement l'action ? Par exemple, il arrive qu'un consensus existe sur la nécessité d'intervenir sur un site, mais concrètement c'est un événement particulier, comme une émeute dans le quartier ou un glissement de terrain, qui va accélérer le processus de décision. Dans les entretiens avec les acteurs publics et institutionnels, l'accent est mis tour à tour sur le rôle de certains acteurs ou groupes d'acteurs dans le processus décisionnel, ou bien l'accent est mis sur des événements extérieurs comme des catastrophes naturelles qui vont donner au problème de l'insalubrité une visibilité qu'il n'avait pas. Nous examinerons d'abord le rôle des trois principaux acteurs : les habitants, les élus et les services de l'Etat. Quelles sont les ressources et les répertoires d'action, c'est-à-dire *« l'ensemble des moyens mis en œuvre pour exercer un pouvoir, généralement sous la forme d'une influence auprès des décideurs public »* (MULLER et SUREL, 1998, p.83), que les acteurs vont utiliser pour peser dans la décision ? Puis nous examinerons l'impact de ce que appellerons les « événements extérieurs », parce qu'ils ne dépendent pas, ou pas directement, de la vie administrative locale.

5.1.2.1. Le pouvoir limité des habitants dans la prise de décision:

Deux catégories d'habitants peuvent peser dans la décision : les habitants des quartiers insalubres et illégaux, et les voisins. Dans le cas de l'intervention publique sur le bidonville d'Eau Lisette, ce sont les voisins, habitant dans la Cité d'Eau Lisette, qui vont accélérer la décision. Leur première action a été de se regrouper en association, l'association de défense des habitants de la Cité d'Eau Lisette, c'est-à-dire de s'organiser collectivement pour se défendre du bidonville. *« On s'est soulevés, nous en temps qu'association des habitants d'Eau Lisette, on s'est soulevés contre la municipalité d'une part, et contre l'Etat. Parce que rien n'est fait, dans le cadre de l'habitat insalubre »*, explique la vice-présidente de l'association, Bernadette M⁶¹³. L'association a été un peu avant 1994, date du premier arrêté d'insalubrité sur le bidonville. L'objectif de l'association est essentiellement de provoquer le

⁶¹³ Entretien 3B.

départ des populations du bidonvilles qui se sont installées sans titre (c'est à dire tout le monde) et sans papiers (un peu plus de la moitié des habitants⁶¹⁴). L'action de cette association a été une action de sensibilisation auprès des élus, mais aussi auprès des populations du bidonvilles. Bernadette M. a par exemple dressé en novembre 2001 la liste d'une centaine de personnes du bidonville qui pouvaient être à relogées. Elle a transmis cette liste à la mairie et lors de notre entretien en mai 2002 elle indiquait n'avoir reçu que deux propositions de relogement de la part de la mairie et de l'Etat. Mais parallèlement à cette action que nous pourrions qualifier « de longue haleine », un drame a déclenché en 2001 une série d'évènements, qui ont réellement relancé l'opération publique bloquée depuis 1994 : le meurtre du livreur de la boulangerie de la Cité, le 25 août 2001, par un habitant georgetownien du bidonville. Après ce meurtre, des habitants de la Cité sont descendus cagoulés et armés dans le bidonville, et peu après plusieurs maisons ont été démolies par certains d'entre eux, dans des circonstances non encore vraiment éclaircies. La télévision locale, RFO, a suivi le commando cagoulé et montre un homme déterminé qui explique : *« cette situation a assez duré. La Cité d'Eau Lisette va redevenir comme elle était avant, calme et douce. (...) Si les georgetowniens ne comprennent pas le français, ils comprennent quand les fusils tirent. Ça, je suis sûr qu'ils comprendront »*⁶¹⁵. Les habitants ont bel et bien décidé, en l'absence de réaction des autorités publiques, de prendre eux-mêmes la situation en main. Il en va de même pour les démolitions des maisons, que Bernadette M. justifie aussi par l'inaction des pouvoirs publics et en l'occurrence de la municipalité : *« comme la municipalité ne faisait rien, nous au mois de septembre on avait averti la municipalité, on leur avait dit que si ils ne faisaient rien, nous on allait dégager les délinquants, parce qu'ils avaient tué, juste à côté de chez moi, un boulanger chinois. Donc ce qui s'est passé, ils ont tué le boulanger pour 10 francs ! des georgetowniens, pour 10 francs ! (...) Donc, nous on a dit OK, nous allons démolir certaines maisons »*⁶¹⁶. Deux choses restent floues dans cette histoire : les bulldozers utilisés par les habitants de la Cité ont-ils été loués ou mis à leur disposition par la mairie elle-même⁶¹⁷ ? Les maisons démolies étaient-elles réellement inhabitées, comme l'affirment les habitants de la Cité et la Ville de Cayenne ? Un procès a débuté sur cette affaire. D'après l'avocat des habitants du bidonville, les maisons étaient habitées mais les

⁶¹⁴ 55% des habitants selon l'enquête sociale d'octobre 2003 : *Etude pré-opérationnelle de RHI*, C2R, octobre 2003.

⁶¹⁵ Citation extraite du reportage PAGRA « Eau Lisette, la loi du ghetto », RFO Télé Guyane, novembre 2001.

⁶¹⁶ Entretien 3B.

⁶¹⁷ la location est la version défendue par Bernadette M. dans un article du Monde paru le 05/12/2001, mais de nombreux acteurs m'ont affirmé au cours des entretiens que les engins étaient prêtés par la mairie.

habitants de la Cité avaient fait fuir leurs occupants peu avant les démolitions⁶¹⁸. Quoi qu'il en soit, la démolition autoritaire de ces maisons a provoqué le lancement de la nouvelle opération de résorption de l'habitat insalubre sur le quartier, le second arrêté d'insalubrité ayant été pris le 20 août 2003 et les études pré-opérationnelles ayant été validées en octobre 2003. Les premières démolitions, légales cette fois, de cases dans le bidonville ont eu lieu en juin 2004⁶¹⁹ et sont désormais quasiment achevées. Le cas d'eau Lisette illustre bien la façon dont un seul individu, la vice présidente d'une association de défense des habitants, va mobiliser ses ressources à travers un répertoire d'action pour accélérer la décision, qui au final revient au maire de la ville. Elle sait mobiliser les médias, se rendre auprès des élus, y compris de la députée Christiane Tobira qu'elle fait venir dans le bidonville en mai 2002, elle parvient même à emprunter les bulldozers des services techniques de la mairie de Cayenne pour raser quelques baraques du bidonville. Verbalement, elle utilise un vocabulaire très véhément et mobilise les thèmes d'actualité comme l'insécurité, les dangers de la drogue, l'immigration... Eau Lisette est toutefois un cas un peu particulier. Pour les autres quartiers que nous avons étudiés, les voisins n'ont pas lancé d'actions visant à accélérer le lancement d'une action publique. Dans le cas du Mont Baduel, les voisins ont même signé une pétition pour que les habitants de la colline ne soient pas expulsés ! Comme nous l'avons vu, les quartiers insalubres sont souvent très stigmatisés par la population mais cela ne va pas jusqu'à intervenir dans les décisions publiques, sauf de façon très indirecte par l'intermédiaire du vote aux élections municipales.

Les habitants des quartiers insalubres et illégaux peuvent également jouer un rôle dans la décision de lancer une intervention publique, par la pression qu'ils vont exercer sur les élus municipaux. En Guyane, les habitants s'organisent le plus souvent en associations pour initier le dialogue avec la municipalité ou avec l'Etat. Les associations d'habitants revendiquent notamment la viabilisation des sites sur lesquels ils se sont illégalement implantés. Sur Cogneau Lamirande, aucune intervention publique n'a encore réellement démarré mais des études ont été réalisées sur les besoins du quartier, suite aux manifestations des habitants. Comme le constate le chargé de mission RHI de la DDE de la Guyane : *« ils manifestent, ils sont regroupés en association, et quand ils veulent se faire entendre, ils connaissent les*

⁶¹⁸ Rencontre 48A.

⁶¹⁹ 11 constructions ont été démolies en juin 2004 et 35 en février 2005. En mars 2006, la quasi totalité des 80 logements du bidonville étaient démolis.

moyens à utiliser, notamment les barrages sur la route nationale »⁶²⁰. Sur la BP 134, où c'est le maire de Rémire-Montjoly lui-même qui a autorisé les habitants à s'installer, l'eau et l'électricité ont progressivement été apportées par la mairie mais au prix de fortes revendications de la part de l'association d'habitants. Comme dit Pedro Q., l'électricité c'est venu « *au fur et à mesure, à force de réclamer* »⁶²¹. En Martinique et en Guadeloupe, les habitants revendiquent également auprès des élus la construction de réseaux, de routes, d'écoles... Mariette B. se souvient que pour Trénelle, l'ancien maire de Fort-de-France Aimé Césaire disait que les vrais urbanistes, c'était les habitants eux-mêmes car ils s'étaient organisés et avaient demandé petit à petit ce dont ils avaient besoin⁶²². S'agissant de Trénelle, on peut même dire que certains habitants ont saisi le meilleur moyen de déclencher des interventions publiques sur leur quartier : devenir les décideurs politiques. Le maire actuel de Fort-de-France, Serge LETCHIMY, qui a initié l'opération de résorption de l'habitat insalubre sur Trénelle est un ancien habitant du quartier, et Mariette B. et Iphigénie S. sont aujourd'hui conseillères municipales. A La Réunion, nous n'avons pas constaté de telles revendications populaires. Mais comme nous le verrons, la Réunion est aussi le département où les opérations de lutte contre l'insalubrité sont les plus nombreuses. Les habitants ont peut-être moins besoin de revendiquer ?

Nous constatons toutefois qu'en Guyane et aux Antilles, le rôle des habitants se limite souvent à déclencher des interventions ponctuelles, souvent en périodes de campagne électorale : des rues vont être goudronnées, des trottoirs posés, des poteaux électriques installés... Mais les habitants ne déclenchent pas, généralement, des opérations de plus grande ampleur telle que les opérations RHI. D'abord, il est fréquent que les habitants ne sollicitent aucune intervention par peur de ce qu'elle pourrait leur faire perdre. Ou bien, ils vont s'opposer à l'intervention publique telle qu'elle est prévue par la municipalité, mais nous y reviendrons ultérieurement. Dans ce cas, ils ne pèsent pas dans la décision de lancer une action publique mais ils pèsent dans la réorientation de l'action publique initialement prévue. Ensuite, quand bien même ils revendiquent une intervention des pouvoirs publics, leurs mobilisations parviennent rarement à convaincre les élus de se lancer dans une vaste opération de réhabilitation du quartier. Dans le cas de Volga Plage par exemple, Christophe J. qui a toujours été très actif dans la vie associative du quartier, se souvient qu'à l'annonce du

⁶²⁰ entretien 7A.

⁶²¹ entretien 35B.

⁶²² entretien 22B.

lancement de la RHI de Volga Plage, la plupart des gens étaient inquiets, mais que lui-même était satisfait car il tentait de convaincre la maire depuis longtemps déjà : « *Il y a un moment que j'avais envie de voir évoluer le quartier. D'ailleurs il y a eu des heurts entre moi et la ville de FdF, je leur reprochais un certain laxisme vis-à-vis de Volga. Ils faisaient des choses pour Trénelle, pour Texaco, et rien pour Volga ! Alors à l'arrivée de la RHI, qui était couplée avec le DSQ, ça m'a réconforté* »⁶²³. En tout état de cause, ce ne sont pas les habitants de Volga qui ont entraîné la décision de lancer cette RHI ! De même à la BP 134, Pedro Q. regrette que toutes les démarches des habitants pour l'amélioration de leur quartier soient refusées par la municipalité. Pour tenter de dresser un bilan sur les quelques quartiers que nous avons étudiés, nous pouvons dire qu'une seule opération de grande ampleur ait été déclenchée par les habitants, c'est la résorption du bidonville de Eau Lisette. Deux quartiers ont été touchés par des interventions publiques ponctuelles grâce à la pression des habitants : Trénelle et Volga Plage. Pour le Mont Baduel, la BP 134 et Kayenn, les habitants s'expriment mais sans conséquence. Sur Say Piscine et sur la Rivière des Galets enfin, deux opérations de RHI sont en cours mais l'initiative n'est pas venue des habitants, qui auraient même eu plutôt tendance à s'y opposer au départ. Le rôle des habitants dans le déclenchement de l'action publique est donc assez limité. Croire que les besoins remontant du terrain conditionnent une réponse des pouvoirs publics fait d'ailleurs partie des trois « *visions clichés* » que MENY et THOENIG dénoncent en termes d'analyse de la genèse d'une politique publique : penser que « *les besoins remontent et l'autorité publique est à leur écoute* » serait selon eux une « *vision ingénue de la démocratie consensuelle et transparente* » (MENY et THOENIG, 1989, p. 162). Quels sont les autres éléments qui peuvent être moteurs ?

5.1.2.2. Les maires : des décideurs officiels pas toujours enclins à décider

La décision de lancer une opération de réhabilitation ou au contraire d'éradication des quartiers insalubres et illégaux est de la compétence du maire. Le maire est donc le décideur officiel, celui qui détient théoriquement le plus grand pouvoir : « *car qui tient la décision exerce le vrai pouvoir* » (MENY et THOENIG, 1989, p. 190). Pourtant, quel pouvoir exerce-t-il vraiment ? Quelle est sa part de « responsabilité » dans le processus décisionnel ? Les opérations menées sur les quartiers d'habitat insalubre, notamment les RHI, sont souvent

⁶²³ entretien 26B.

longues à mener et dépassent aisément la durée d'un mandat électoral. Deux attitudes se rencontrent chez les maires des DOM en matière de lutte contre l'insalubrité. Certains élus sont plutôt frileux, et préfèrent ne lancer aucune intervention comme nous l'avons vu dans la partie 5.1.1.3. sur le dilemme des élus locaux face à la RHI. D'autres n'ont pas une position très tranchée mais s'expriment souvent sur ce problème en période de campagne électorale. De nombreux engagements d'agir, pas toujours suivis de décision effective comme nous l'avons déjà vu, sont donc pris en période de campagne électorale. D'autres élus enfin sont au contraire très volontaires en matière de lutte contre l'insalubrité. Dans tous les cas, la lutte contre l'insalubrité et surtout la RHI sont très politisées. Les campagnes électorales constituent ce que KINGDON appelle des « *fenêtres d'opportunité* » (KINGDON, 1984). Cet auteur utilise une métaphore comparant la mise à l'agenda d'une politique publique au lancement d'une mission spatiale. Une politique publique va se lancer si trois courants se rencontrent : le courant des problèmes (*problem stream*), le courant des solutions (*policy stream*) et le courant des événements liés à la vie politique (*political stream*), comme une campagne électorale. Quand on demande à Michèle B. et Jeannine M. ce qu'elles pensent de l'action des hommes politiques pour leur quartier (Cayenne), elles répondent qu'ils ne viennent qu'à l'approche des élections. Même alors, quelles sont les demandes formulées par les habitants lors de la venue des hommes politiques? Michèle répond : « *ce ne sont pas les gens du quartier qui parlent, seulement les politiques, qui font des promesses et qui disent : « votez pour moi, je vais améliorer les conditions de vie dans le quartier » et c'est tout* »⁶²⁴. Les engagements pris lors des campagnes électorales peuvent toutefois mener à de réelles décisions au cours du mandat. Et dans certaines communes, le positionnement du maire pour intervenir dans les quartiers insalubres et illégaux est totalement indépendant des campagnes électorales, il arrive même que certaines annonces soient retardées pour ne pas avoir lieu pendant une période de campagne ! C'est le cas de la commune du Moule en Guadeloupe, qui a notamment engagé une RHI sur le quartier de Bonan Vassor. Le médiateur social employé par la Ville du Moule avoue qu'en période pré électorale⁶²⁵ il évite de se rendre souvent sur le site, pour ne pas créer d'amalgame entre le projet à long terme et les promesses qui sont habituellement faites aux habitants des quartiers RHI dans un objectif purement clientéliste. Lors de notre visite du quartier, il dira d'ailleurs plusieurs fois aux habitants qui l'interpellent qu'il reviendra leur parler plus tranquillement après les élections, parce que « *pendant les*

⁶²⁴ Rencontre 17B.

⁶²⁵ nous visitons le quartier le 19 février 2004, pour des élections régionales les 21 et 28 mars.

campagnes, tout le monde dit tout et n'importe quoi »⁶²⁶. Dans chaque DOM vont ainsi se distinguer certains hommes politiques réputés comme étant très volontaires en termes de lutte contre l'illégalité et l'insalubrité. Pour les autres acteurs, le déclenchement de l'action publique s'explique alors par la personnalité du maire ou d'une personne dans son équipe. A la Réunion, les communes de Saint-Pierre et du Port sont souvent citées. Une représentante de la DDE de la Réunion estime par exemple que les élus de la commune de la Possession « *sont un peu en retrait, font peu de propositions, ils attendent celles des opérateurs ou de la DDE. Alors qu'au Port, le chargé de RHI s'y connaît vraiment bien, c'est une personne très intéressante, très axée sur le social* »⁶²⁷. La commune du Port est engagée depuis les années 70 dans une politique sociale de l'habitat très volontariste. En Martinique, les élus de la communauté de communes du Nord de la Martinique (CCNM) sont aussi déclarés comme porteurs d'une forte volonté, qui explique selon la chargée d'opérations habitat et développement urbain de la CCNM le lancement de nombreuses opérations de RHI : « *il y a une volonté politique de prendre en compte le problème d'habitat, de supprimer l'insalubrité dans les zones* », estime-t-elle. Cette volonté politique est-elle accrue, voire créée, par des événements extérieurs contraignants comme des problèmes de violence dans les quartiers ou des catastrophes naturelles ? la chargée d'opération estime que non : « *je dirais que c'est lié surtout aux conditions de vie de leurs habitants, et quelques fois c'est vrai aux problèmes de sécurité* »⁶²⁸. Les deux derniers maires de Fort-de-France, Aimé Césaire et Serge Letchimy, se sont également engagés en faveur de la réhabilitation des quartiers insalubres. Ils sont largement les initiateurs des décisions de lancer une opération de RHI sur les quartiers de Volga Plage et de Trénelle. Pour la directrice du bureau de la planification et du droit des sols à la Ville de Fort-de-France, les opérations de RHI se lancent en réponse à des problèmes identifiés que le maire veut résoudre. « *Pourquoi on décide de faire une RHI ? parce qu'on se rend compte qu'il y a beaucoup de problèmes dans les zones en question* ». Aucun événement extérieur n'intervient selon elle, seule la volonté du maire prime. Pourtant, elle ne parvient pas toujours à identifier d'où est venue la décision de lancer une intervention publique et dans son entretien reviennent souvent des expressions qui expriment une contrainte : « *il faut qu'on fasse quelque chose* », « *il fallait qu'on fasse quelque chose* », « *ça nous a obligé à nous lancer dans les RHI* »⁶²⁹ etc. En Guyane enfin, trois communes sont essentiellement

⁶²⁶ visite du quartier de Bonan Vassor avec Monsieur ZENAR, Ville du Moule, 19 février 2004.

⁶²⁷ Entretien 24A.

⁶²⁸ entretien 22A.

⁶²⁹ entretien 15A.

concernées par la lutte contre l'insalubrité : Saint-Laurent du Maroni, Kourou et Cayenne. A Kourou, la volonté politique du maire est largement influencée par la présence du centre spatial comme nous le verrons dans la partie suivante. Saint-Laurent est la commune où ont été engagées et soldées la grande majorité des opérations de RHI de la Guyane. Cette situation tranche avec celle de Cayenne où les opérations de RHI peinent à voir le jour. Comme le remarque le conseil départemental de l'habitat en 2000 « *dans les communes de Saint-Laurent, Kourou et Saint-Georges, les résultats sont encourageants* » mais « *à Cayenne où le besoin est le plus pressant, on peut estimer à plus de 3000 le nombre de logements insalubres, la résorption de l'habitat insalubre a beaucoup de mal à démarrer (43 familles relogées en 10 ans)* »⁶³⁰. Pour le directeur de l'agence d'urbanisme guyanaise, la principale raison de ces différences c'est la volonté politique : à Cayenne « *il n'y a pas de priorité à l'habitat* », « *on manque d'un maire qui ait du caractère et qui ait de la poigne* ». alors que pour Saint Laurent, « *c'est un problème de volonté politique. A Saint-Laurent le maire... Tout marche à Saint-Laurent* », car « *le député maire est très sensibilisé, il n'a pas plus de moyens que les autres, il a les mêmes difficultés, mais il utilise à fond tous ses crédits* »⁶³¹.

Bien que les acteurs interrogés pointent volontiers le manque de ressources financières et humaines (manque de personnel, manque d'aménageurs...) pour expliquer le faible nombre d'opérations lancées dans les quartiers insalubres et illégaux, la plupart reconnaissent qu'ils s'agit avant tout d'un problème de volonté politique. Cela ne signifie pas que les maires qui n'étaient pas initialement « disposés » à lancer une action publique forte en matière de lutte contre l'insalubrité ne vont jamais prendre aucune décision dans ce domaine. D'autres facteurs peuvent en effet entrer en jeu dans le processus de décision. C'est aussi ce qui montre que le pouvoir du maire, bien que décideur officiel, est loin d'être total : le maire est influencé par différents acteurs ou événements extérieurs : « *la décision publique est un compromis entre de multiples acteurs indépendants* » (MENY et THOENIG, 1989, p. 191).

5.1.2.3. L'Etat, à la fois catalyseur et facteur bloquant dans la décision :

Le rôle de l'Etat dans les décisions de lancer une action de résorption de l'insalubrité ou de l'illégalité sera analysé à travers l'action des services déconcentrés. Les missions des services

⁶³⁰ Conseil départemental de l'habitat, CDH 2000, rapport du 16 juin 2000.

⁶³¹ Entretien 8A.

centraux de l'Etat se situent en effet beaucoup plus en amont des décisions de lancer localement une action de lutte contre l'insalubrité et l'illégalité. Ces missions consistent essentiellement à définir et à impulser la politique générale de lutte contre l'insalubrité, notamment par le biais des textes de lois, des circulaires, ou des plans d'action nationaux.

Quel est le rôle des services déconcentrés de l'Etat ? Il convient tout d'abord de préciser que localement, trois services de l'Etat sont impliqués dans la lutte contre l'insalubrité : la DDE⁶³², qui dépend à la fois du ministère de l'équipement⁶³³ et du Secrétariat d'Etat au logement ; la DSDS⁶³⁴, qui dépend du ministère de l'emploi et de la solidarité ; et dans une moindre mesure la DSF⁶³⁵, qui dépend du ministère de l'industrie, de l'économie et des finances. La DIREN⁶³⁶ peut également intervenir dans le cadre de la prise en compte des risques naturels, mais sur le terrain nous n'avons remarqué aucune implication directe de ces services. Ces services sont coordonnés par le Préfet, à qui revient le pouvoir in fine de prendre les décisions. Or deux actions majeures sont de la responsabilité du Préfet et influencent directement la décision de lancer une action de lutte contre l'insalubrité : la prise de l'arrêté d'insalubrité et l'attribution des subventions de l'Etat. Au nom de son devoir de solidarité, l'Etat attribue des aides financières non négligeables aux collectivités locales pour leur permettre de résorber l'insalubrité : il subventionne ainsi 80% du déficit des opérations de RHI, études comprises, et parfois jusqu'à 100% lorsque le quartier est déclaré bidonville. S'agissant de l'arrêté d'insalubrité, il est préparé par la DSDS qui enquête sur le terrain et mesure l'insalubrité des constructions selon les grilles d'insalubrité issues de la loi Vivien que nous avons déjà évoquées. La prise de l'arrêté d'insalubrité représente un moment crucial de la procédure, car les travaux de sortie d'insalubrité ne peuvent être financés que sur le fondement de cet arrêté, qui justifie en fait la mobilisation de l'Etat en raison de l'état d'insalubrité des sites enquêtés. En raison de ce double pouvoir : déclarer l'insalubrité et subventionner les opérations (études et travaux), les services déconcentrés de l'Etat ont une grande influence sur le calendrier des opérations mais aussi sur leur faisabilité. Concrètement, une opération non subventionnée n'a aucune chance de voir le jour. Il s'agit ici plutôt d'un pouvoir bloquant, qui annulerait une décision, que d'un pouvoir de catalyse, qui entraînerait le maire à prendre la décision d'agir. Cependant, les services déconcentrés de l'Etat jouent

⁶³² Direction départementale de l'équipement

⁶³³ Ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

⁶³⁴ Direction de la santé et du développement social

⁶³⁵ direction des services fiscaux

⁶³⁶ direction régionale de l'environnement

également un rôle non négligeable d'assistance auprès des collectivités locales, qui sont les maîtres d'ouvrage des opérations concernant les quartiers insalubres et illégaux et notamment des opérations RHI. A ce titre, ils interviennent souvent en amont des décisions, dans la réalisation d'études par exemple. Leur influence dans la prise de la décision elle-même n'est pas nulle. D'abord, certaines études peuvent constituer de véritables outils d'aide à la décision pour les élus. C'est le cas du recensement des sites insalubres de Cayenne, effectué par le chargé de mission RHI de la DDE. C'est au terme de ce diagnostic que la Ville de Cayenne a sélectionné sept quartiers prioritaires pour la lutte contre l'insalubrité, puis deux quartiers sur lesquels lancer immédiatement une opération publique : Eau Lisette et Mont Baduel. Il arrive également que la DDE réalise « au quotidien » un long travail de sensibilisation des maires au terme duquel des actions, essentiellement des opérations de RHI, vont se lancer concrètement. Il s'agit ici d'un réel rôle de catalyseur. Ce fut notamment le cas en Martinique, où le chef de la cellule RHI estime que son rôle est de « *dynamiser la politique de résorption de l'habitat insalubre. Donc on est en contact avec les maires, pour lancer de nouvelles opérations. On essaie d'inciter les maires* »⁶³⁷.

Comment les collectivités locales et les aménageurs évaluent-ils le poids de l'Etat dans les décisions de lancer des opérations, notamment de RHI ? Généralement, les contacts entre les personnes sont très bons. Cependant, la majorité des reproches adressés aux services de l'Etat sont justement de bloquer des opérations que les élus voudraient pourtant lancer.... La directrice du bureau de la planification et du droit des sols à la Ville de Fort-de-France estime par exemple que la DSDS est trop procédurière : « *ils étaient très exigeants sur les documents à fournir, et sur la précision des documents à fournir. On s'est souvent opposés parce que bon ça a été un blocage hein, aux choses. (...) A la DDE on a toujours trouvé une ouverture auprès d'eux, mais pour ce qui est de l'arrêté d'insalubrité, la DSDS est vraiment fermée, et ils ne changent pas* », estime-t-elle. La DSDS quant à elle se défend de bloquer les dossiers et préfère apporter la plus grande attention au respect des procédures pour éviter le contentieux. D'ailleurs la DDE n'est finalement pas épargnée non plus par la Ville de Fort-de-France, qui trouve que « *sur les nouvelles réglementations, ou la manière de faire, effectivement souvent la DDE nous aide* » mais que cela n'accélère pas pour autant les choses : « *le problème c'est que même en se référant à la DDE ça n'a pas été plus vite souvent que ce qui se passe aujourd'hui au niveau activités RHI !* ». Finalement, la directrice estime que l'Etat n'est pas

⁶³⁷ entretien 23A.

« un organisme de terrain », et que par conséquent « les services de l'Etat devraient effectivement se référer aux hommes de terrain que sont les maires, et ne pas bloquer les choses mais au contraire les encourager »⁶³⁸. On retrouve encore une fois le terme de « blocage ». Les discours sont un peu les mêmes en Guyane, où la responsable de la division urbanisme et aménagement de la Ville de Cayenne par exemple entretient de très bons rapports avec la DDE ou la DSDS tout en estimant que l'Etat ne fait pas tout ce qui est en son pouvoir pour accélérer les décisions et les opérations. Elle note que le logement est cité comme l'une des priorités de l'Etat mais que pourtant, « parfois, les services de l'Etat ne sont pas forcément porteurs de la bonne parole, en tous cas de ces volontés du ministère. Très souvent, on se fait beaucoup de nœuds dans la tête pour pas grand chose, et on ne cherche pas forcément à répondre à cette problématique ». D'ailleurs elle ne comprend pas que la DDE n'ait qu'un unique chargé de mission pour gérer la lutte contre l'insalubrité sur l'ensemble du département, et la DSDS un unique inspecteur pour préparer l'ensemble des arrêtés d'insalubrité. « Alors il ne faut pas dire que l'objectif numéro 1 de l'Etat c'est le logement, si après il n'en donne pas les moyens, je regrette ! Si la DSDS se retrouve avec une seule personne pour faire les arrêtés d'insalubrité sur toute la Guyane ! ». Elle ajoute qu'elle ne sent pas non plus toujours très aidée : « et puis même, je trouve qu'il n'y a pas un véritable accompagnement. On reproche beaucoup, mais je ne trouve pas qu'on aide beaucoup »⁶³⁹.

En matière de lutte contre l'insalubrité, l'Etat se veut donc catalyseur dans la prise des décisions, mais son pouvoir peut être un pouvoir de blocage in fine. Il convient toutefois de rappeler que la pratique de la RHI est très récente dans les DOM, les premières opérations datant du début des années 80, et ce sont bien les services de l'Etat qui ont diffusé largement l'information sur les procédures. Comme le constatent de nombreux interlocuteurs au sein des aménageurs en Guadeloupe, non sans regret parfois : « très longtemps, il y a eu d'un côté les sachants, et de l'autre côté les spectateurs. Les sachants c'était l'Etat, les spectateurs c'était les maires ». La généralisation des opérations de RHI dans les DOM est donc en grande partie imputable aux actions de communication des services de l'Etat. Nous verrons dans la partie suivante que cette attitude a aussi contribué, paradoxalement, à faire de la RHI un instrument de réponse quasiment unique au problème des quartiers insalubres et illégaux.

⁶³⁸ Entretien 15A.

⁶³⁹ entretien 45A.

5.1.2.4. Les évènements extérieurs :

Nous avons appelé les « évènements extérieurs » les facteurs déclencheurs de l'action publique qui sont indépendants de la vie administrative locale. Nous pouvons distinguer trois sortes d'évènements extérieurs ayant directement déclenché des opérations de lutte contre l'insalubrité : les catastrophes naturelles, les violences urbaines et la visite d'hommes politiques métropolitains importants (Présidents de la République ou Ministres). S'agissant des catastrophes naturelles, elles font partie de ce que KINGDON appelle les « fenêtres d'opportunité », même si elles n'ont pas un caractère politique, étant donné qu'elles contribuent à rendre un problème plus visible (KINGDON, 1984). Dans les DOM, nous avons vu que les risques naturels sont très élevés. Mais la seule présence d'un risque ne suffit pas à déclencher l'action puisque Trénelle par exemple est classé en « zone rouge », c'est-à-dire très exposée, vis-à-vis des risques sismiques, mais ni l'évacuation des habitants ni aucune mesure compensatoire n'ont été décidées. Par contre, lorsqu'il arrive une catastrophe, les projets s'accélèrent, voire naissent. C'est ainsi que l'ensemble des acteurs interrogés, qu'il s'agisse des services de l'Etat, des collectivités, des aménageurs, ou des bureaux d'études, s'accordent à dire que ce qui a déclenché la politique de lutte contre l'insalubrité en Guadeloupe c'est le passage du cyclone Hugo en 1989. Rappelons que la loi Vivien permettant de lutter contre l'insalubrité était pourtant applicable dans les DOM depuis 1973⁶⁴⁰. Le directeur du service aménagement de la SIG raconte : « *Hugo passe et met en exergue l'insalubrité qu'on ne voyait pas, même si on s'en doutait (...). En Guadeloupe, le lancement de la politique RHI est parti de là* »⁶⁴¹. En Guyane, c'est un glissement de terrain survenu le 19 avril 2000 sur la colline de Cabassou, non loin de Cayenne, qui a agi comme un révélateur. Ce glissement de terrain a fait 10 morts et mis en cause la responsabilité de l'Etat, notamment du Préfet et du directeur départemental de l'Equipement. C'est depuis cette catastrophe qu'a été prise la décision d'une intervention publique sur le Mont Baduel, une colline désormais classée à risques au plan de prévention des risques « mouvements de terrain ». Selon le chargé de mission RHI de la DDE de Guyane, « *depuis Cabassou effectivement, avec les risques de glissement de terrain, Baduel est devenu aussi un site prioritaire pour la commune* »⁶⁴². « *Le Mont Baduel est devenu site prioritaire, il n'était pas*

⁶⁴⁰ décret n° 73-879 du 4 septembre 1973, décret d'application aux DOM de la loi Vivien du 10 juillet 1970.

⁶⁴¹ Entretien 41A.

⁶⁴² entretien 7A.

au départ un site prioritaire », rapporte également la directrice de la division urbanisme et aménagement de la Ville de Cayenne. « Depuis le PPR. Et puis depuis Cabassou oui, il ne faut pas se leurrer ». Mais pour elle, c'est bien le Préfet qui en a fait une priorité : « le préfet a demandé pour lui que le Mont Baduel devienne un site prioritaire »⁶⁴³. Depuis, la polémique est très active : quels sont réellement les risques encourus par les habitants du Mont Baduel ? L'Etat ne cherche-t-il pas plutôt à éviter un second « Cabassou », où sa responsabilité a été fortement engagée ? Selon Olivier A., président de l'association Génération Guyanaise regroupant des habitants du Mont Baduel, « ils n'ont pas prouvé que c'était une zone à risque. Ce qu'il y a c'est que après le Mont Cabassou, tout est devenu rouge »⁶⁴⁴. Selon lui et selon de nombreux habitants du Mont Baduel, l'Etat a classé le Mont Baduel en « zone rouge », c'est-à-dire en zone à hauts risques, par excès de précaution. Quant aux séismes, ils sont beaucoup plus rares que les cyclones et que les glissements de terrain, mais comme dit Albert FLAGIE, le jour où un séisme touchera Fort-de-France, Trénelle sera vraisemblablement rayé de la carte, et avec lui de nombreux quartiers populaires de la ville.

Le deuxième type d'événement extérieur peut être résumé par les « violences urbaines », pour reprendre le titre de l'ouvrage de BACHMANN et LEGUENNEC (BACHMANN et LEGUENNEC, 1995). En métropole, de nombreux auteurs ont montré que l'annonce de nouvelles mesures pour les quartiers de la politique de la ville de façon générale, et la décision de lancer une opération publique dans un de ces quartiers en particulier, faisaient très souvent suite à des événements violents : émeutes, affrontements avec les forces de l'ordre... « Les politiques qui se mettent en place au début des années 1980 cherchent à répondre à des phénomènes assez nouveaux, fortement médiatisés. Il s'agit d'explosions localisées de ce qu'on appellera "des violences urbaines", terme désignant tour à tour des rodéos et des incendies de voitures, des affrontements avec les forces de police, faisant souvent suite à des événements locaux (arrestations, mort d'un jeune suite à une interpellation ou meurtre par un habitant du quartier excédé par le bruit...). » (LELEVRIER, 2004⁶⁴⁵). Dans les DOM, la situation est un peu différente car les quartiers d'habitat insalubre et illégal ne connaissent pas les mêmes « violences urbaines » que les banlieues métropolitaines, c'est-à-dire que les grandes émeutes sont rares. La violence existe, mais il s'agit plutôt d'une petite délinquance, de règlements de compte entre bandes rivales ou bien encore de violences entre les individus

⁶⁴³ entretien 10A.

⁶⁴⁴ entretien 33B.

⁶⁴⁵ note préparée pour le ministre des affaires sociales en janvier 2004.

du quartier (violences familiales essentiellement). Par conséquent, ces événements sont médiatisés comme des faits divers et intéressent peu les pouvoirs publics in fine. Pour l'un de nos quartiers d'étude cependant, c'est bien une forme de violence urbaine qui a déclenché le lancement d'une opération de RHI : c'est le cas du meurtre du livreur de la boulangerie à Eau Lisette, dont nous avons déjà parlé, et de la descente dans le bidonville du commando cagoulé et armé formé par certains habitants voisins. « *Il y a même eu un décès, un accident mortel, sur ce site-là, donc je crois que c'est ça qui a un peu déclenché les opérations* »⁶⁴⁶, dit le chargé de mission RHI de la DDE de la Guyane. La Ville de Cayenne reconnaît également que « *les interventions qui ont été menées par la collectivité, sur la cité Eau-Lisette à l'appel de la population, ont été un événement.. un accélérateur oui dans le traitement du bidonville* »⁶⁴⁷. Ce meurtre et les réactions des voisins sont bien l'événement déclencheur de la RHI Eau Lisette. Signe du rapprochement entre ces événements et les « violences urbaines » qui peuvent toucher certaines banlieues métropolitaines, les discours de la Ville de Cayenne mais aussi de la DDE sur l'urgence sociale à intervenir sur Eau Lisette s'appuient souvent sur la métaphore du brasier, du quartier prêt à exploser. « *Socialement le maire, je crois qu'il devait faire quelque chose. C'est devenu un dossier brûlant* », dit la DDE. « *Pour éteindre le feu qui allait s'allumer, un vrai brasier dans le bidonville, (...) la mairie a souhaité intervenir* », explique la responsable de la division urbanisme et aménagement de la ville de Cayenne⁶⁴⁸.

Enfin, la troisième catégorie d'événements extérieurs que nous avons identifiée est celle des visites des Présidents de la République ou des Ministres. Le directeur d'une grosse société immobilière de Guyane estime que c'est même l'unique explication du lancement des opérations de RHI : « *à chaque fois qu'un ministre vient sur le territoire, à chaque fois qu'un nouveau préfet arrive, la RHI redevient à la mode* »⁶⁴⁹. En Guyane, on raconte que la politique de lutte contre l'insalubrité est en partie née suite à un discours de François Mitterrand alors qu'il était Président de la République, qui aurait dénoncé le fait que Kourou fasse décoller les fusées les plus prestigieuses du monde « sur fond de bidonvilles », au 20^{ème} siècle... Il est très difficile de savoir si François MITERRAND a vraiment prononcé cette phrase mais elle est très largement reprise dans les discours en Guyane, et même dans d'autres

⁶⁴⁶ entretien 7A.

⁶⁴⁷ entretien 10A.

⁶⁴⁸ entretien 45A.

⁶⁴⁹ entretien 13A.

DOM. C'est ainsi que le député guadeloupéen Joël BEAUGENDRE dira à l'Assemblée Nationale en 2003, à l'occasion d'un débat sur l'importance des fonds structurels européens dans les DOM : *« on envoie encore des fusées sur fond de bidonville, comme le disait M. Mitterrand »*⁶⁵⁰. Pour un aménageur qui travaille aujourd'hui en Guadeloupe mais qui est originaire de Guyane, *« toute ces histoire vient uniquement d'une carte postale qui montrait Ariane derrière les bidonvilles. Ce sont des spécialistes de la carte postale qui ont fait ce montage, et depuis l'image a beaucoup circulé »*. Par contre cet aménageur estime que c'est bien une visite de François MITERRAND qui a déclenché la plus vaste opération de lutte contre l'insalubrité de France : celle qui porte sur le quartier de Boissard à Pointe-à-Pitre. *« Le député maire de l'époque, Monsieur Jalton, a fait venir Mitterrand à Boissard, et la décision d'éradiquer l'insalubrité est partie de là. Le président a déclaré qu'au 20^{ème} siècle, il était impensable qu'il y ait encore des bidonvilles en France »*⁶⁵¹. De la même façon, c'est la visite d'un Ministre qui aurait déclenché l'opération de RHI sur Cayenne, toujours en Guadeloupe : *« c'est un Ministre, je ne sais plus lequel, qui est allé sur le quartier avec le maire de l'époque Léo ANDY, en 1988, et ils ont engagé la RHI »*⁶⁵². En Guadeloupe, la responsabilité des hommes politiques nationaux dans le déclenchement de certaines interventions publiques n'est pas toujours vue comme positive. Après le cyclone Hugo en 1989, un urbaniste raconte comment *« une décision politique a été prise par le Président de la République de l'époque »* (donc toujours François Mitterrand). *« Il a dit : je vous garantis que d'ici Noël, sachant que le cyclone c'était en septembre, le Président a promis que d'ici Noël, 1000 logements seraient construits pour la population »*⁶⁵³. Cette promesse a provoqué un désastre, d'après de nombreux aménageurs de Guadeloupe, car personne n'était prêt à construire 1000 logements en urgence mais chacun a voulu répondre à la commande : *« comment voulez-vous construire 1000 logements avec un appareil de production qui était limité je crois à l'époque à 300 logements par an ? »*, *« les techniciens ne sont responsables de ça, mais c'est simplement le fait qu'ils étaient obligés de répondre à une commande »*⁶⁵⁴. C'est depuis cette expérience malheureuse que le LES a très mauvaise réputation en Guadeloupe.

⁶⁵⁰ Assemblée Nationale, rapport d'information n°701 fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les conséquences des politiques européennes sur l'aménagement du territoire, rapporteurs Joël BEAUGENDRE et Philippe FOLLIOU, 19 mars 2003.

⁶⁵¹ Entretien 40A.

⁶⁵² entretien 41A.

⁶⁵³ entretien 43A.

⁶⁵⁴ idem.

Certains évènements extérieurs ne font pas partie des trois catégories pré citées mais ont contribué à déclencher certaines opérations publiques. Ce sont notamment les maladies. En France, nous avons vu que la grande épidémie de choléra à Paris en 1934 avait déclenché les travaux des docteurs BERTILLON et VILLERME sur l'insalubrité, puis la première loi relative au logement : la loi de 1850 sur les logements insalubres. Comme le constate Claire LEVY-VROELANT, « *des « îlots tuberculeux » aux taudis, en France, la lutte contre les épidémies et les maladies transmissibles passe dès le début du 19^{ème} siècle, et jusqu'aux années soixante, par la lutte contre le logement insalubre* » (LEVY-VROELANT, 1999, p. 711). Dans les DOM, peu d'opérations de lutte contre l'insalubrité ont été concrètement déclenchées par l'existence ou le développement de maladies, sauf là encore sur le bidonville d'Eau Lisette. C'est en effet une épidémie de choléra qui a déclenché la prise du premier arrêté d'insalubrité en 1994 et l'installation d'une borne fontaine pour alimenter le bidonville en eau potable : « *ce n'est qu'après une épidémie de choléra (1990-1993) que la DASS implante sur le site une borne fontaine* »⁶⁵⁵. Nous avons vu que le premier arrêté d'insalubrité de 1994 n'avait toutefois pas été suivi d'effet et qu'il faudra attendre 2003 pour qu'une opération débute réellement sur le site. Cette épidémie de choléra a toutefois eu des répercussions sur d'autres sites puisque Pedro Q. se souvient que c'est ainsi que la mairie de Rémire-Montjoly a accepté d'installer une borne fontaine à la BP 134 : « *à l'époque, il y a eu le choléra, alors ils ont eu peur que ça vienne ici aussi, et ils ont mis une fontaine par là, une fontaine par là-bas* »⁶⁵⁶. Mais à l'exception de cette épidémie de choléra au début des années 90, nous n'avons pas trouvé trace d'autres épidémies qui auraient déclenché des interventions publiques spécifiques.

Conclusion 5.1.2 .

Différents évènements peuvent déclencher concrètement l'action publique, qu'ils soient liés au pouvoir de certains acteurs ou groupes d'acteurs, ou à ce que nous avons appelé des évènements extérieurs, ou bien aux deux simultanément. Les décideurs officiels, qui sont les maires, sont loin d'avoir toujours le pouvoir : ils sont aussi soumis aux pressions d'autres acteurs ou d'évènements contingents. Les causes précises d'un problème ayant donné lieu à une intervention publique sont d'une part multiples et d'autre part reconstruites par les acteurs

⁶⁵⁵ Enquête population Cité Eau Lisette, étude commandée par la DDE à C2R Atelier d'urbanisme, janvier 1999.

⁶⁵⁶ Entretien 35B.

publics qui cherchent à donner a posteriori une intelligibilité à un « *réel chaotique* » (MULLER et SUREL, 1998, p. 57 à 59).

Conclusion 5.1 : l'action publique n'est pas déclenchée par les diagnostics sur l'habitat insalubre et illégal

La seule phase de « problématisation » ne suffit pas à déclencher une intervention publique, bien qu'elle soit nécessaire. Une fois l'insalubrité et l'illégalité des quartiers reconnues et décrites comme problématiques (dans les diagnostics que nous avons analysés au chapitre précédent par exemple), il semble qu'il faille toujours un élément supplémentaire pour « convaincre » réellement les pouvoirs publics d'agir. L'action publique dans le cas de la lutte contre l'insalubrité dans les DOM n'est pas déconnectée de la problématisation mais elle n'est pas automatique non plus: « *les politiques publiques ne se résument ni à des accidents ou hasards, ni à des nécessités auxquelles les pouvoirs publics ne peuvent pas échapper* » (MENY et THOENIG, 1989, p. 161). En quelques sortes, ce n'est pas ou pas seulement le diagnostic qui pousse les pouvoirs publics à agir. Celui-ci pourra cependant être ensuite re mobilisé pour justifier a posteriori le lancement d'une action publique mais aussi le choix de la solution apportée, comme nous allons le voir à présent.

5.2. Le choix de l'outil d'intervention : la RHI en tant que réponse unique :

Nous étudions successivement les phases de la problématisation, de la prise de la décision et du choix de l'instrument pour l'intervention publique, mais dans la réalité, ces trois phases sont très liées. D'abord, la définition du problème dépend aussi des solutions que l'on peut ou que l'on veut mettre en place. Dans ce cas, « *l'analyse du problème ne précède pas nécessairement la formulation de solutions, elle peut la suivre* » (MENY et THOENIG, 1989, p. 202). Il arrive même que l'analyse du problème soit orientée de telle façon qu'une seule solution soit envisageable : « *nombre de problèmes dont se saisissent les dirigeants politiques sont dès l'origine identifiés de telle sorte qu'une seule solution peut être envisagée* » (LAGROYE, 2002, p. 518). Par exemple, Alain COTTEREAU a montré comment les pouvoirs publics ont affirmé que le développement de la tuberculose à Paris était lié aux

logements insalubres, ce qui permettra de les démolir, alors que cette maladie était en réalité liée aux conditions de travail. Ce n'est pas un problème d'habitat, mais un problème social. Pourquoi ce glissement dans les causes du problème ? « *Parce que les appareils d'Etat ne produisent que les connaissances qui conviennent aux problèmes qu'ils peuvent résoudre* » (AMIOT⁶⁵⁷, 1986). L'énoncé du problème dépend ainsi des solutions existantes. Pour Michel AMIOT, le travestissement des vrais problèmes vise aussi à « manquer le réel » délibérément, pour permettre à l'Etat d'imposer ses propres solutions : « *Pour manquer le réel, la planification technocratique opère un « glissement écologique »* » (AMIOT, 1986, p.206). Les phases de problématisation et de décision sont ainsi très liées à celle du choix de l'outil. Quelles solutions sont imaginées pour répondre aux « problèmes » de l'habitat insalubre et illégal, quels outils techniques sont mobilisés ? Comment expliquer le choix de tel ou tel outil ?

5.2.1. Un outil dédié à la lutte contre l'insalubrité : la RHI

Le sigle RHI signifie « résorption de l'habitat insalubre », mais est-ce un outil technique comme un autre ? En fait, la RHI n'a pas de définition officielle, dans le code de l'urbanisme ou dans le code de la santé publique par exemple. En effet, comme le souligne un guide méthodologique sur la RHI outre-mer : « *la « procédure » de RHI n'existe pas en tant que telle. Elle résulte de la superposition d'un certain nombre de dispositions, législatives ou réglementaires* », qui mêlent outils juridiques, financiers et d'urbanisme. Le guide remarque que l'absence de définition implique que « *la RHI a des acceptions différentes. Selon les acteurs, elle peut signifier un mode de financement, une procédure d'aménagement, une composante de la Politique de la ville* »⁶⁵⁸. Qu'en est-il ? Quel genre d'outil est la RHI ? L'appellation est introduite par la loi Vivien du 10 juillet 1970 (sans que le signe RHI ne soit jamais explicitement cité dans les textes juridiques) qui prévoit pour lutter contre l'insalubrité des dispositions particulières en matière d'expropriation, appuyées sur des subventions de l'Etat très importantes. L'expropriation est « *la procédure qui permet à une administration, ou à un particulier agissant dans un but d'utilité publique ou ayant une mission de service*

⁶⁵⁷ Citation de l'auteur, retraduisant une conclusion de A.COTTEREAU sur le déplacement des problèmes causant la tuberculose à Paris

⁶⁵⁸ *La résorption de l'habitat insalubre outre-mer*, Ministère de l'Equipeement, du Logement, des Transports et du Tourisme, Ministère de l'Outre-mer, volume 1, janvier 1997.

public, de contraindre un particulier ou une administration à lui céder la propriété d'un immeuble, d'un droit réel immobilier, ou exceptionnellement de certains meubles, moyennant le versement d'une juste et préalable indemnité »⁶⁵⁹. C'est donc une acquisition forcée par la puissance publique, qui ne peut se faire que « pour cause d'utilité publique ». Pour démontrer que la puissance publique agit bien dans un but d'utilité publique, il est obligatoire de réaliser une « enquête publique », qui pourra conduire à la « déclaration d'utilité publique » (DUP). Or la loi Vivien permet d'exproprier plus facilement et plus rapidement que dans le droit commun. En effet, l'arrêté préfectoral qui déclare l'insalubrité (appelé la déclaration d'insalubrité) vaut en lui-même déclaration d'utilité publique (DUP). Ce qui signifie qu'il n'est pas nécessaire de réaliser une enquête publique, comme c'est le cas dans le droit commun. L'expropriation a été l'outil foncier qui a permis la démolition des bidonvilles en France métropolitaine et qui permet encore aujourd'hui d'acheter et de démolir les immeubles insalubres dans les centres villes anciens par exemple. Juridiquement, la RHI est donc un ensemble d'outils juridiques et financiers, mais concrètement le sigle RHI a de fait désigné les opérations qui utilisaient les dispositions prévues par la loi Vivien. La définition donnée par le Ministère de l'Equipeement est ainsi la suivante : « *la RHI est une opération lourde, prenant en charge le traitement de l'insalubrité irrémédiable par acquisition des immeubles sous déclaration d'utilité publique (DUP) ; elle assure la démolition de ceux-ci et, éventuellement, la reconstruction, le tout subventionné par l'Etat* »⁶⁶⁰. Il est rappelé que la RHI est avant tout un outil foncier et financier. l'outil est-il uniquement voué à permettre la démolition d'immeubles insalubres et de bidonvilles ? La définition évoquée ci-dessus du Ministère de l'Equipeement est complétée par l'information suivante : « *conçue pour faire disparaître les bidonvilles et l'habitat insalubre, la RHI s'est progressivement enrichie. D'inspiration hygiéniste, elle est ainsi devenue une démarche d'intégration urbaine et sociale des quartiers qui comprend plusieurs volets (social, habitat urbain, aménagement, économique)* ». Dans les DOM, l'outil s'est aussi progressivement transformé pour devenir un véritable outil de restructuration urbaine des quartiers. Il est présenté comme un dispositif opérationnel à part entière : « *La RHI est un dispositif opérationnel, sous maîtrise d'ouvrage locale, de coordination des actions de résorption de l'insalubrité à l'échelle d'un quartier dans une*

⁶⁵⁹ Définition donnée par Denis TOURET, dans *Droit administratif des biens*, page personnelle, <http://www.denistouret.net/droitadmdesbiens/>

⁶⁶⁰ Intervenir en quartiers anciens, enjeux démarches outils, coll. « Guides », Ministère de l'Equipeement, des Transports et du Logement, Ministère de la Culture et de la Communication, Agence Nationale pour l'amélioration de l'habitat, Le Moniteur, Paris, 1999. p. 221.

optique de protection à l'égard des risques sanitaires, de relogement et d'amélioration de la vie quotidienne des habitants. Ce dispositif doit favoriser notamment la création ou la mise à niveau du réseau d'assainissement du quartier et le traitement de l'habitat insalubre notamment par l'acquisition publique de biens insalubres irrémédiables »⁶⁶¹. La RHI apparaît donc comme un outil dédié à la lutte contre l'insalubrité mais qui peut être utilisé selon des acceptions assez larges, de l'expropriation d'un immeuble à l'opération sociale et urbaine de réhabilitation d'un quartier entier.

5.2.2. D'autres outils mobilisables dans les quartiers insalubres et illégaux :

Deux constats s'imposent dans les DOM, qui peuvent remettre en cause le recours à l'outil RHI. D'abord, de très nombreux quartiers insalubres sont édifiés sur des terrains publics, qu'ils appartiennent à l'Etat, à des collectivités locales ou encore à des établissements publics. C'est le cas du bidonville d'eau Lisette, érigé sur un terrain de l'hôpital de Cayenne, le cas du Mont Baduel, de la BP 134, de Trénelle, de Volga Plage, de Say Piscine, de Rivière des galets, et de l'ensemble des quartiers situés sur les 50 pas géométriques, comme Kayenn et Saint-Sauveur en Guadeloupe. Le plus souvent, il n'est donc pas nécessaire d'exproprier des propriétaires privés pour pouvoir engager les opérations de démolition et de reconstruction. Ensuite, de nombreux quartiers insalubres des DOM ont évolué et la question de leur traitement ne se pose plus en termes de démolition totale et de reconstruction. En fait, à part dans les quartiers comme le bidonville d'Eau Lisette, le taux de maisons considérées comme « insalubres irrémédiables » ne cesse de diminuer. Il existe aussi des quartiers où les maisons sont de bonne voire de très bonne facture et où l'insalubrité ne provient que de l'absence de réseaux, d'assainissement notamment. C'est notamment le cas du quartier de Cogneau Lamirande en Guyane, même si quelques maisons précaires subsistent. Au contraire, il existe des quartiers bien desservis mais essentiellement marqués par une dégradation du bâti, comme les centres historiques de Cayenne, de Fort-de-France ou de Pointe-à-Pitre. Dans ces quartiers vient en outre se greffer la question de la conservation d'un patrimoine architectural qui implique que même très insalubres, certaines maisons seront plutôt rénovées que démolies. Par contre, les centres villes historiques ne constituent pas des quartiers illégaux. Enfin, il existe aussi des quartiers où les maisons peuvent être de bonne qualité mais où la

⁶⁶¹ circulaire du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de

problématique des risques naturels peut conduire à envisager une démolition totale du site, comme cela pourrait être le cas pour le Mont Baduel à Cayenne. Beaucoup de problématiques différentes peuvent donc interférer avec le seul problème de l'insalubrité des constructions. Quelles alternatives peuvent exister à l'utilisation de l'outil RHI ?



Photo 46 - absence de réseaux et présence de risques naturels (Mont Baduel, octobre 2004)



Photo 47 - insuffisance de réseaux et implantation illégale sur les 50 pas (Saint-Sauveur, février 2004)



Photo 48 - maison créole dégradée dans le centre ville de Saint-Denis, mai 2003



Photo 49 - maison créole dégradée dans le centre ville de Fort-de-France, avril 2004

Certains outils peuvent être utilisés en complément ou dans le cadre d'une RHI et d'autres peuvent être utilisés sans avoir du tout recours à la RHI. Nous ne serons pas exhaustifs, ce qui serait sans doute impossible, l'objectif étant plutôt de citer quelques outils complémentaires ou alternatifs.

Pour des logements insalubres mais « remédiables », une procédure dite de « sortie d'insalubrité » pourra être engagée sans monter une opération de RHI proprement dite, avec un programme d'aménagement global. « *La sortie d'insalubrité comprend les mécanismes juridiques et financiers qui permettent aux propriétaires d'améliorer l'état de salubrité de leurs logements ou immeubles* »⁶⁶². Le Préfet doit prendre, comme dans le cas de l'insalubrité irrémédiable, une arrêté d'insalubrité mais l'objectif est cette fois d'obliger les propriétaires à réaliser dans leur logement les travaux nécessaires à la sortie de l'insalubrité. Tous les propriétaires sont concernés : ceux qui occupent leur logement, appelés les « propriétaires occupants » comme ceux qui louent leur logement, appelés les « propriétaires bailleurs ». Ils peuvent, dans certaines conditions, recevoir des subventions de l'Etat et de l'ANAH (agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) pour faire ces travaux. S'ils refusent de les faire, les municipalités peuvent agir d'office et recouvrir ensuite auprès du propriétaire les sommes qu'elle aura avancées, comme en matière d'impôts locaux. Ce dispositif peut obliger certains marchands de sommeil par exemple à réhabiliter les appartements qu'ils louent dans des immeubles ou à démolir les cases insalubres qu'ils ont construites dans le fond de leur jardin pour les louer.



Photo 50- Immeuble privé loué par un marchand de sommeil à La Réunion (photo A.Cheyssial)



Photo 51 - Cases insalubres dans le jardin d'un propriétaire privé (Cité Eau Lisette, octobre 2004)

Il existe un autre dispositif coercitif permettant la remise en état d'habitabilité d'un logement ou d'un ensemble de logement : le périmètre de restauration immobilière (PRI). Il s'agit d'un

⁶⁶² *Intervenir en quartiers anciens*, op. cité, p. 216.

périmètre délimité par la commune ou par le Préfet, au sein duquel la réalisation des travaux de remise en état des logements sont « *déclarés d'utilité publique, puis notifiés aux propriétaires qui doivent les exécuter dans un délai fixé faute de quoi la procédure d'expropriation peut être engagée* »⁶⁶³. Parallèlement à ces outils coercitifs, des outils plus incitatifs visent également à convaincre les propriétaires de réaliser des travaux de réhabilitation. C'est le cas de l'OPAH, qui reste l'outil le plus souvent utilisé pour réhabiliter les centres villes anciens. Une OPAH est une action d'aménagement « *ayant pour objet la requalification générale des quartiers concernés et la réhabilitation d'un parc immobilier bâti* »⁶⁶⁴. Loin de l'expropriation dérogatoire permise par la RHI, l'OPAH vise à convaincre les acteurs publics et privés de faire eux-mêmes les travaux de réhabilitation nécessaires en leur apportant des subventions de l'Etat et de l'ANAH. Dans les centres villes historiques des DOM, il ne s'agit pas d'exproprier les propriétaires privés et de démolir les cases créoles dégradées mais plutôt d'inciter les propriétaires à rénover leur case créole. L'OPAH est donc un outil préféré à la RHI. Pourtant dans certains cas, le couplage avec une opération de RHI ne serait pas inutile, car il existe aussi des poches d'insalubrité irrémédiable dans les centres villes, ainsi qu'une forte insalubrité dite « de fonds de cour », voire des immeubles insalubres entièrement dédiés à une location abusive. Or pour résorber ce type d'insalubrité, il pourrait être opportun pour la collectivité d'exproprier les propriétaires, de démolir et de reconstruire d'autres logements. Dans les situations complexes, les outils tels que les OPAH, la RHI ou la sortie d'insalubrité sont d'autant plus efficaces qu'ils sont combinés : le Guide Intervenir en quartiers anciens regrette ainsi que l'OPAH soit devenue un « *outil unique* » d'intervention dans les quartiers anciens alors que « *le traitement de situations complexes nécessite une utilisation de plusieurs procédures opérationnelles sur un même périmètre* »⁶⁶⁵. Enfin, parallèlement aux dispositifs opérationnels tels que les OPAH, la RHI ou le PRI, il existe aussi des subventions d'amélioration de l'habitat qui peuvent être versées aux propriétaires même hors du cadre d'une opération plus globale, comme celles de l'ANAH.

Tous ces dispositifs sont adaptés si les logements sont occupés légalement. Dans nos quartiers d'étude, ils ne peuvent donc être utilisés qu'ultérieurement à une étape de régularisation foncière. Selon le degré d'insalubrité des maisons différentes solutions de régularisation sont envisagées: pour les maisons insalubres irrémédiables, acquisition par des

⁶⁶³ Idem, p. 235.

⁶⁶⁴ *idem*, p. 197.

⁶⁶⁵ Idem, p. 39.

bailleurs sociaux qui vont démolir et reconstruire des logements sociaux, locatifs ou en accession à la propriété. Pour les maisons insalubres remédiables, les occupants ont le choix entre conserver leur maison et obtenir des aides à l'amélioration de l'habitat ou bien conserver le terrain seulement et faire reconstruire un logement social neuf en accession à la propriété : dans les deux cas il s'agit d'une procédure dite « d'acquisition – amélioration », par laquelle les occupants deviennent propriétaires de leur terrain et améliorent l'état de leur logement. Enfin, pour les maisons non insalubres, seule une procédure de régularisation foncière sera menée, la maison étant conservée en l'état. Autre exemple : Edwige C. habite dans le lotissement Charles Gabriel, sur la commune de Sainte-Rose en Guadeloupe. Elle ne savait pas qu'elle n'était pas propriétaire de son terrain (qui lui avait été vendu par la commune, mais qui appartenait à l'Etat). Edwige C. a dû régulariser sa situation, en achetant légalement son terrain à l'Etat, avant de solliciter les subventions d'amélioration de l'habitat pour réparer son toit qui n'était plus étanche⁶⁶⁶. Le cas d'Edwige est un peu particulier car sa maison se trouve sur la zone dite des cinquante pas géométriques. Or en Martinique et en Guadeloupe, il existe des procédures de régularisation foncière particulières sur cette zone. En effet, les terrains de la zone des 50 pas font partie du domaine public maritime : ils sont en principe « *imprescriptibles et inaliénables* »⁶⁶⁷, c'est-à-dire que toute vente est impossible. Mais devant l'occupation de fait de cette bande littorale, plusieurs lois se sont succédées pour permettre de régulariser cette occupation illégale (BENZAGLOU, 2004). La régularisation peut s'effectuer en démolissant certaines constructions, ou bien en cédant les parcelles aux occupants privés, aux communes ou encore à des constructeurs de logement social⁶⁶⁸. Les législations en vigueur prévoient non seulement de céder certaines parcelles mais aussi d'aménager les zones urbanisées de fait, en apportant notamment les réseaux qui font défaut : eau, électricité, assainissement... Sur certains sites où l'insalubrité provient essentiellement de la déficience des réseaux, les mécanismes spécifiques aux 50 pas géométriques peuvent donc permettre de résorber l'insalubrité et l'illégalité sans passer par une procédure plus lourde et plus longue de RHI.

⁶⁶⁶ Entretien 18B.

⁶⁶⁷ article L52 du code du domaine de l'Etat.

⁶⁶⁸ Les deux lois régissant les mécanismes de régularisation foncière sont la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (dite loi littoral) et la loi n°96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les DOM.

Enfin, il ne faut pas oublier que certaines opérations de lutte contre l'insalubrité et l'illégalité peuvent aussi se faire en dehors de toute procédure labellisée, en faisant simplement appel aux financements de droit commun. Par exemple, la députée-maire du Moule, en Guadeloupe, Madame CARABIN, a engagé en 2002 une opération de rénovation d'un quartier appelé Vieux Guénette. Cette opération comporte deux volets : la régularisation foncière des familles et le ré-aménagement du quartier. La délibération du conseil municipal votant la réalisation de ce projet de rénovation explique ainsi les objectifs de l'intervention publique : « *l'objectif c'est d'engager la régularisation des occupants du lotissement social actuel et de re-qualifier cette zone en accompagnant celle ci d'équipements d'infrastructures et publics nécessaires à l'amélioration des conditions de vie des populations du quartier* »⁶⁶⁹. Le coût de la rénovation du Vieux Guénette a été estimé à 3.3 millions d'euros au terme d'une étude de faisabilité rendue en 2001⁶⁷⁰. Pour financer ce projet, la délibération du conseil municipal conclue : « *il en ressort que le concours des partenaires financiers que sont la Région, l'Europe et l'Etat, est indispensable à la concrétisation de ce projet* » et que les opérations ne seront engagées qu'en fonction des subventions mobilisées⁶⁷¹. Les habitants participent aussi aux coûts de la viabilisation en achetant leur parcelle. Notons au sujet de cette intervention publique que Madame CARABIN a organisé une réunion publique le 4 février 2004 pour expliquer le projet aux habitants du quartier. Or en introduction de cette réunion publique, elle explique aux habitants que la ville aurait pu décider d'engager une opération de RHI, mais qu'ils ont choisi une autre solution car avec une RHI la ville aurait été « obligée » de démolir des maisons et de construire des HLM⁶⁷². Elle dira également, un peu plus loin, que la régularisation et la viabilisation du site sont très importantes car on ne peut pas dire aux gens de s'installer n'importe où sans titre de propriété, il faut organiser l'espace. Faute de cette organisation, on pourrait « refaire les erreurs du passé » et se retrouver dans une situation difficile comme celle de Boissard où la ville doit aujourd'hui tout raser. Dans son discours, Madame le maire a ainsi tendance à citer l'outil RHI pour montrer ce qu'elle ne veut pas faire sur le Vieux Guénette... Cette opération montre que l'on peut effectivement rénover un quartier sans passer par une opération de RHI, mais la question des subventions publiques se pose. Le plus souvent, le recours à une procédure « labellisée » est en fait rendu presque

⁶⁶⁹ Extrait du registre des délibérations du conseil municipal, séance du 28 octobre 2002, mairie du Moule.

⁶⁷⁰ Source : tract d'information distribué aux habitants du quartier, « *contacts avec le quartier du Vieux Guénette* », n°1, SEMSAMAR et Ville du Moule, février 2004.

⁶⁷¹ Délibération du 28 octobre 2002 citée.

⁶⁷² Discours de Mme CARABIN lors de la réunion publique du 04 février 2004.

incontournable car les communes n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour s'exonérer des subventions de l'Etat ou de l'Europe.

En conclusion, de nombreux outils existent pour lutter contre l'insalubrité et l'illégalité, et il n'est pas toujours nécessaire d'utiliser une procédure labellisée. Le choix de l'outil dépend de la situation du quartier, de son niveau d'équipement ou encore de l'état de salubrité des maisons.

5.2.3. Le choix quasi automatique de l'outil RHI :

Les quartiers que nous avons choisi d'étudier, les « quartiers d'habitat insalubre et illégal », ne sont pas situés dans les centres villes historiques. Par ailleurs ils cumulent précarité de l'habitat et des réseaux et illégalité de l'occupation du sol. Parmi les outils que nous avons cités (et dont la liste n'est pas exhaustive), peuvent être utilisés : la RHI, la sortie d'insalubrité remédiable, la régularisation foncière hors ou dans la zone des 50 pas, les aides à l'amélioration de l'habitat (après régularisation foncière), les opérations de viabilisation prévues sur les 50 pas, ou des opérations non labellisées. Dans le cas de la partie lotissement d'Eau Lisette, le sol étant légalement occupé, on pourrait aussi imaginer utiliser le PRI pour contraindre les propriétaires à éradiquer l'insalubrité de fonds de cour. On pourrait même imaginer, dans des sites très urbains et désormais relativement bien viabilisés comme Volga Plage régulariser le foncier et ensuite engager une OPAH.

Malgré ces différentes possibilités, il apparaît que la RHI est quasiment l'unique outil utilisé pour la réhabilitation des quartiers que nous avons étudiés, quel que soit le DOM considéré.

Tableau 8 - Outils utilisés dans 17 quartiers d'habitat insalubre et illégal ⁶⁷³

Quartier	Localisation	Caractéristiques particulières	Outil choisi
Eau Lisette bidonville	Cayenne, Guyane	Insalubrité irrémédiable à 100%	RHI phase travaux
Eau Lisette	Cayenne, Guyane	Propriété légale, problèmes de	RHI en projet

⁶⁷³ Bilan effectué en juillet 2005

lotissement		marchands de sommeil	
Mont Baduel	Cayenne, Guyane	Zone à risques	RHI en projet
BP 134	Rémire Montjoly, Guyane	Bon état des maisons	RHI en projet
Village Saramaca	Kourou, Guyane	Habitat traditionnel amérindien	RHI phase travaux, couplée avec DSQ
Trénelle	Fort-de-France, Martinique	Zone à risques	RHI en phase étude
Volga Plage	Fort-de-France, Martinique	50 pas géométriques, peu d'insalubrité irrémédiable	RHI première tranche achevée, couplée avec DSQ
Texaco	Fort-de-France, Martinique	Illégalité de l'occupation, état très variable des constructions	RHI achevée, couplée avec DSQ
Kayenn	Capesterre, Guadeloupe	50 pas géométriques, peu d'insalubrité irrémédiable	RHI phase travaux, couplée avec régularisation 50 pas
Boissard	Pointe-à-pitre, Guadeloupe	Insalubrité irrémédiable à presque 100%, vieux Boissard à valeur patrimoniale	RHI phase travaux, couplée avec DSQ
Saint Sauveur	Capesterre, Guadeloupe	50 pas géométriques, problème de réseaux et de nuisances sonores surtout	Pas de projet défini.
Cité Charles Gabriel	Sainte Rose, Guadeloupe	50 pas géométriques, amélioration de l'habitat nécessaire	Régularisation foncière à l'initiative des occupants
Vieux Guénette	Le Moule, Guadeloupe	Illégalité de l'occupation, problèmes de réseaux	Régularisation foncière à l'initiative de la ville et viabilisation
Bonan Vassor	Le Moule, Guadeloupe	Illégalité de l'occupation, état très variable des constructions	RHI phase travaux
Say Piscine	Le Port, La Réunion	Poches d'insalubrité irrémédiable, marchands de sommeil	RHI phase étude Couplée avec acquisition - amélioration
Rivière des Galets	Le Port, La Réunion	Poches d'insalubrité irrémédiable, marchands de sommeil	RHI 2 ^{ème} tranche Phase étude Couplée avec acquisition - amélioration
Basse-Terre	Saint-Pierre, La Réunion	Bon état général du bâti mais petites poches d'insalubrité irrémédiable	RHI 2 ^{ème} tranche Phase travaux

Le tableau ci-dessus montre que sur les 17 quartiers « insalubres et illégaux » sur lesquels nous nous appuyons principalement dans notre recherche, seulement 2 ne sont pas traités par l'outil RHI (sur un site l'outil n'est pas encore choisi). Au sein des 14 quartiers touchés par une RHI, seulement 7 utilisent un autre outil en couplage de l'outil RHI, souvent un outil de régularisation foncière sur les 50 pas géométriques ou une procédure DSQ pour les opérations de grande ampleur lancées dans les années 80 ou 90.

Pourquoi l'outil RHI a-t-il tant de succès ? Comment les acteurs justifient-ils son utilisation ? On peut distinguer plusieurs raisons. D'abord, il s'agit d'un outil très connu, et les pouvoirs publics ont tendance à réutiliser les outils connus et « habituellement » utilisés dans des cas similaires. Une technicienne dans une SEM d'aménagement guadeloupéenne remarque qu'il y a 10 ans, les élus ne connaissaient pas bien l'outil RHI mais qu'aujourd'hui « *on peut dire que les maires sont bien au courant* ». Or la conséquence de cette connaissance de l'outil, c'est que « *sur l'ensemble des communes, il y a une RHI maintenant, en Guadeloupe c'est rare une commune sans RHI !* »⁶⁷⁴. Est-ce parce que les outils connus ont fait leur preuve qu'on les ré utilise ? Par forcément. Selon un urbaniste, c'est surtout parce qu'on maîtrise leur utilisation, et on aime utiliser ce qu'on maîtrise, et ensuite parce que l'outil est financièrement intéressant mais nous y reviendrons : « *les techniciens arrivant avec la solution, il n'y avait pas de raison à priori de remettre en cause la solution, d'abord parce qu'elle était maîtrisée et ensuite parce qu'elle était financièrement intéressante* »⁶⁷⁵. De nombreux auteurs ont montré que les pouvoirs publics allaient jusqu'à re façonner les problèmes pour pouvoir les traiter avec des instruments qu'ils maîtrisaient : « *On ne perçoit que ce que l'on sait résoudre, et que l'on ne sait résoudre du moins dans le court terme que ce qui est traitable dans le cadre de construits existants.* » (MULLER et SUREL, 1998, p. 25). Pour certains techniciens, non seulement l'outil RHI doit être utilisé parce qu'il est maîtrisé mais encore parce que sans lui ils ne voient pas tellement comment ils pourraient s'en sortir. Comme le dit un technicien de la Ville de Saint-Pierre à La Réunion : « *quand on discute avec les élus on leur dit qu'on ne va pas savoir faire tout ça si on n'a pas des outils comme la RHI, bon malgré la nécessité peut-être de rénover un peu cet outil, en tous cas il existe et il a quand même fait preuve de certaines satisfaction en matière de sortie d'insalubrité et de restructuration de réseaux, donc si on n'a pas cet outil on ne saura pas*

⁶⁷⁴ entretien 42A.

⁶⁷⁵ entretien 43A.

faire »⁶⁷⁶. L'outil est donc non seulement avancé comme solution « satisfaisante » mais aussi comme solution unique puisque sans la RHI « on ne saura pas faire ». On retrouve bien dans les discours des techniciens la théorie de la rationalité limitée : les acteurs s'arrêtent sur la première solution satisfaisante qu'ils connaissent. D'abord parce que « *le décideur ne dispose pas de la capacité nécessaire pour générer un nombre exhaustif d'alternatives* » (HALPERN, in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004, p.156) mais aussi parce que le décideur se trouve dans une position inconfortable quand il a le sentiment de ne pas savoir ni quoi ni comment choisir. « *La situation de choix déclenche une tension psychologique* » (MENY et THOENIG, 1989, p. 209). Il est beaucoup plus confortable d'avoir une solution connue directement sous la main : le choix est facile et très bref. En outre, cette solution a été beaucoup préconisée par les techniciens, qui lui ont assuré une grande publicité. Ils ont été de véritables « entrepreneurs politiques » pour reprendre le terme de KINGDON, qui appelle ainsi les acteurs qui vont promouvoir une solution donnée dès que la « fenêtre d'opportunité » sera ouverte (KINGDON, 1984, cité par RAVINET in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004). C'est le cas des techniciens des collectivités locales : « *quand on discute avec les élus on leur dit que...* », ou bien des techniciens chez les aménageurs : « *certains maires nous interpellaient sur la problématique d'un quartier, et nous leur conseillions de se lancer dans une procédure RHI, si les critères du quartier correspondaient apparemment à ceux de la RHI* »⁶⁷⁷. C'est aussi le cas des techniciens de la DDE, qui furent les premiers à diffuser les informations sur la procédure de RHI.

Au delà de la connaissance de l'outil et de sa « publicité », d'autres raisons existent pour expliquer l'utilisation si répandue de la RHI. Car pourquoi ne pas faire de la publicité sur un autre outil après tout ? L'avantage essentiel de la RHI par rapport à d'autres outils c'est son intérêt financier. Dans une opération RHI, 80% du déficit de l'opération est subventionné par l'Etat, et jusqu'à 100% dans le cas d'un bidonville. En Guadeloupe, une urbaniste au sein d'une SEM d'aménagement considère que l'intérêt financier est même le premier responsable du fait que les élus se soient de plus en plus emparés de la connaissance de cet outil : « *aujourd'hui les maires sont bien au fait de l'outil RHI parce que c'est une manne financière, essentiellement* », dit-elle. Plusieurs acteurs semblent d'ailleurs inconsciemment regretter un tel attrait financier car il déséquilibre totalement la décision de l'élu quand il va choisir l'outil. Cette même urbaniste guadeloupéenne qui considère que la RHI est une

⁶⁷⁶ Entretien 26A.

« manne financière » enchaîne immédiatement en remarquant : « *Donc même les maires qui n'y croient pas trop, parce que ce sont des procédures lourdes, complexes, longues...* »⁶⁷⁸. Même à reculons, faisons de la RHI puisque l'argent est là ! A la question de savoir si la RHI était l'outil le plus pertinent à utiliser dans le quartier de Trénelle en Martinique, une employée de la DSDS met bien en évidence la caractère très subjectif de la « pertinence » : « *ça sera peut-être le meilleur outil pour la commune, tout dépend de l'objectif de la commune. Ca peut être le meilleur outil dans la mesure où ça permet de réunir des financements* », dit-elle⁶⁷⁹. Dans d'autres cas, la RHI peut être en outre un bon moyen de récupérer du foncier pour construire autre chose : c'est exactement ce qui s'est passé dans les années 60 et 70 en métropole, où les emprises libérées par la démolition des bidonvilles ou des îlots insalubres dans les centres anciens ont été ré employées par les investisseurs pour des usages plus rentables du sol (COING, 1966). Mais comme nous le verrons plus en détail dans le prochain chapitre, la RHI s'est transformée et aujourd'hui, il est extrêmement rare de voir un quartier entièrement rasé, dont la population serait déplacée hors du site. Le dernier cas en œuvre actuellement est sans doute celui du bidonville d'Eau Lisette, où l'emprise libérée par la démolition du bidonville devrait effectivement servir à construire des immeubles de bureaux ainsi que quelques logements sociaux mais plutôt « haut de gamme », dans l'ensemble pas destinés aux populations issues du bidonville. « *La volonté municipale était d'éviter de faire du tout logement, mais de lier les activités commerciales, voire artisanales dans le secteur, à une nécessité aussi de relogement* »⁶⁸⁰. Le fait que la RHI s'attache de plus en plus à reloger les mêmes personnes sur le site ne supprime pas les possibilités de récupérer du foncier, notamment pour construire du logement social. Certains quartiers peuvent par exemple être densifiés, et dans d'autres quartiers, les maisons démolies seront remplacées par des opérations de logements sociaux menées par les constructeurs bailleurs sociaux. Le directeur du service aménagement d'une société immobilière de Guadeloupe commente ainsi la montée en puissance de sa société sur la RHI : « *nous nous sommes vite aperçus que la RHI nous permettait de récupérer du foncier. Le gros problème de la Guadeloupe pour les opérateurs fonciers est de trouver du terrain. Or la RHI nous permettait de pouvoir assurer notre métier premier qui est de construire des logements sociaux* »⁶⁸¹. La DDE profite

⁶⁷⁷ entretien 42A.

⁶⁷⁸ entretien 42A.

⁶⁷⁹ entretien 19A.

⁶⁸⁰ entretien 49A.

⁶⁸¹ entretien 41A.

également des RHI pour trouver le foncier nécessaire aux opérations neuves qui permettront de remplir la programmation annuelle de logements sociaux : *« ces opérations là, il faut le savoir, constituent un réservoir important pour notre programmation au niveau des actions financées au titre de la LBU »*⁶⁸², dira la DDE de la Réunion au sujet des RHI du Sud de la Réunion, où les possibilités de densification sont en effet très importantes. Dans le quartier de la Rivière des Galet, situé dans l'Ouest, l'étude pré-opérationnelle estime qu'il est possible de construire 50 logements en plus des 451 logements nécessaires pour répondre aux besoins du quartier lui-même⁶⁸³. La densification des quartiers n'est pas problématique en soit, d'autant que les besoins en logements sont loin d'être comblés. Mais la concurrence sur le foncier des opérations RHI est indéniable. Georges MASSIAH et Jean-François TRIBILLON ont mis en évidence la même concurrence en France métropolitaine entre le parc social HLM et ce qu'ils ont appelé « l'habitat tiers ». *« Il ne faudrait pas en conclure que le logement HLM et le logement tiers coexistent paisiblement. Le logement HLM s'intéresse au foncier occupé par le logement tiers en raison de son moindre coût. Le voilà destructeur de logements populaires non parce qu'ils sont vétustes ou inconfortables ou en voie de taudification, mais parce que le terrain qu'ils occupent n'est pas cher »* (MASSIAH, TRIBILLON, 2000, p.3). Or selon ces auteurs, cette concurrence pour un foncier peu cher n'est pas automatiquement bénéfique car ce ne sont pas les mêmes pauvres qui sont logés dans le logement social formel et dans l'habitat tiers. Remarquons que dans les DOM, ce sont généralement exactement les mêmes personnes délogées qui sont relogées dans les logements sociaux neufs reconstruits sur place, donc cet inconvénient est beaucoup plus nuancé. Dans de nombreux discours nous retrouvons aussi le fait que la RHI soit un outil choisi parce qu'il favorise la mixité sociale, d'un côté comme de l'autre d'ailleurs. Grâce à la RHI on peut reloger certains habitants hors du quartier pour faire entrer dans le quartier des populations plus aisées. D'autres voient au contraire la RHI comme un outil qui permet de conserver le peuplement du quartier, et donc d'éviter que les pauvres ne soient rejetés en périphérie, comme la chef du service aménagement et urbanisme de l'agence Sud de la DDE de La Réunion : *« si on n'intervient pas avec l'outil RHI en fait on va s'apercevoir que ces familles défavorisées vont être de plus en plus défavorisées et à un moment donné vont être peut-être obligées de quitter le quartier »*⁶⁸⁴. la RHI permettrait de lutter contre la ségrégation naturelle qui s'effectue dans les quartiers d'habitat insalubre et illégal.

⁶⁸² entretien 26A.

Nous voyons ainsi que les explications de l'utilisation de l'outil RHI sont très variées. Pourtant de nombreux acteurs critiquent ou bien l'utilisation systématique de la RHI ou bien son utilisation non reliée à d'autres outils. Le directeur du service aménagement d'une société immobilière regrette qu'ils aient été obligés de se lancer dans la RHI : « *on ne maîtrisait pas toutes les procédures au départ, puisque ça nous est tombé dessus sans explication* » et que par conséquent, au départ, il y a eu « *des prévisions totalement farfelues, et notamment une RHI sur Ferry Deshaïes, qui méritait plus d'être une OPAH qu'une RHI...* »⁶⁸⁵. D'autres acteurs critiquent l'utilisation isolée de cet outil, comme le directeur de cabinet de la maire du Moule : « *Il ne faut pas réduire les politiques de requalification à la RHI. Si l'Etat devait penser la ville, dit-il, il ne devrait pas limiter son intervention à la RHI, qui est un bon outil mais qui ne suffit pas en soi* »⁶⁸⁶. A La Réunion, certains estiment que les liens entre la RHI et d'autres politiques ou d'autres outils se sont perdus. Le chargé de mission RHI de la DDE de Guyane considère aussi que la RHI est le seul outil utilisé alors même que les problèmes à régler sont beaucoup plus vastes que celui de l'insalubrité : « *c'est pas facile non plus de résoudre le problème lié à l'immigration, lié au chômage...* »⁶⁸⁷. Les deux auteurs Claude GEHIN et Thierry PAULAIS expliquent également la part très importante réservée aux DOM dans le total des crédits RHI en France par un manque de diversification des procédures : « *cette tendance est aussi liée à une diversification des procédures et des financements plus fréquente en Métropole* » (GEHIN et PAULAIS, 2000, p. 59).

Conclusion 5.2 : une utilisation quasi unique de l'outil RHI à la fois justifiée et critiquée

Dédié à la lutte contre l'insalubrité, l'outil RHI est automatiquement choisi lorsque les pouvoirs publics décident d'intervenir dans les quartiers insalubres et illégaux, bien que d'autres outils puissent être mobilisés dans ces quartiers. Plusieurs raisons expliquent ce choix quasiment unique : l'outil RHI est très connu des acteurs institutionnels, une grande publicité en est faite, l'outil permet de récupérer du foncier sur des sites souvent bien situés dans l'espace urbain, mais surtout l'outil est financièrement très intéressant puisque les crédits RHI

⁶⁸³ Etude pré-opérationnelle RHI Rivière des Galets, op. cité.

⁶⁸⁴ entretien 26A.

⁶⁸⁵ entretien 41A.

⁶⁸⁶ entretien 39A.

⁶⁸⁷ entretien 7A.

attribués par l'Etat subventionnent 80 voire 100% du déficit des opérations menées. Cette utilisation quasi exclusive de l'outil RHI est à la fois justifiée et critiquée. La RHI est-elle toujours la procédure la plus adaptée aux problèmes des quartiers insalubres et illégaux ? Cela conforte le modèle de la fenêtre d'opportunité de KINGDON où trois courants flottent à la rencontre les uns des autres, celui des problèmes, celui des solutions et celui des politiques (KINGDON, 1984). Selon KINGDON, « *ces solutions ne sont pas initialement pensées pour résoudre des problèmes ; elles flottent à la recherche de problèmes auxquels venir s'accrocher, ou d'évènements qui les rendent soudain plus visibles* » (RAVINET, in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004, p.219). La RHI vient ainsi s'accrocher aux problèmes des quartiers d'habitat insalubre et illégal même s'ils dépassent largement celui de l'insalubrité.

L'utilisation quasi exclusive de l'outil RHI pose-t-elle problème ? La souplesse de cet outil peut en théorie permettre d'engager des projets très différents selon les besoins des quartiers. La RHI ouvre en effet une large palette d'interventions, de la démolition d'un immeuble insalubre à la réhabilitation globale d'un quartier. Malgré cette souplesse, les problèmes sociaux ou économiques dénoncés dans les diagnostics ne peuvent pas être résolus par un outil tel que la RHI. Au regard de ces deux constats : un outil souple et des problèmes dépassant celui de l'insalubrité, nous allons à présent analyser comment les acteurs institutionnels des DOM vont se saisir, dans la pratique, de l'outil RHI.

5.3. Une procédure complexe présentant des spécificités dans les DOM :

5.3.1. Description de l'outil en métropole :

La lutte contre l'insalubrité est très ancienne, puisque la première loi en la matière est la loi du 13 avril 1850. Dans ce chapitre, nous nous limiterons à la description de l'outil RHI tel qu'il a été instauré par la loi Vivien en 1970. Comment a été conçu cet outil ? Quel est son mode d'emploi ? Comment les pratiques ont-elles évolué depuis 1970 ? Ce détour historique est important car seule la loi SRU du 13 décembre 2000 va modifier sensiblement les procédures de la RHI, ce qui explique que la plupart des opérations de RHI qui ont déjà été menées dans les DOM ont suivi le modèle de la procédure instaurée par la Loi Vivien.

5.3.1.1. La conception initiale de l'outil RHI par la Loi Vivien

La loi Vivien a été votée en urgence en juillet 1970, à la quasi-unanimité. Plusieurs événements ont accéléré le vote de cette loi, retracés par le rapport BROCHIER: la mobilisation des médias sur le problème des bidonvilles et des courées, les actions avant-gardistes de la SONACOTRA en matière de relogement des immigrés, et enfin un accident dramatique dans un bidonville d'Aubervilliers en janvier 1970 où quatre sénégalais et un mauritanien sont morts dans un incendie (BROCHIER, 1973). Le rapport BROCHIER montre que le problème de l'habitat insalubre était vu comme un problème à la fois moral, social et politique. La question du logement des immigrés, main d'œuvre indispensable à l'économie française, a sous-tendu l'élaboration de la loi Vivien. Dans les débats parlementaires analysés dans le rapport BROCHIER, les discours montrent que l'objectif principal dans lequel a été pensée la loi Vivien était bien de démolir et de reloger, sans considérer la possibilité de réhabiliter les sites insalubres concernés, ni l'usage des terrains libérés par ces démolitions. Quelles sont les procédures instituées par la loi Vivien, les objectifs officiels de ces procédures, et les pratiques qui en ont découlé?

La mise en œuvre concrète des dispositions de la loi Vivien est passée par deux étapes administratives : d'abord, la création d'un groupe interministériel permanent (GIP) pour la résorption de l'habitat insalubre, par arrêté inter ministériel du 23 octobre 1970, ayant « *pour mission d'animer et de coordonner l'action des administrations intéressées afin d'assurer la mise en œuvre d'une politique concertée de résorption de l'habitat insalubre* »⁶⁸⁸. Ce GIP a été l'instrument technique de la mise en œuvre de la RHI. Ensuite, les modalités d'application de la loi Vivien ont été explicitées dans la circulaire du 27 août 1971 qui précise « *les modalités de l'action mise en œuvre sous l'impulsion de ce groupe* »⁶⁸⁹. Dans les années 70 et 80, les opérations de RHI ont essentiellement concerné des périmètres et non des immeubles isolés, ce qui est aussi le cas dans les DOM. S'agissant du relogement, le relogement définitif en HLM hors site a été privilégié, mais la construction de logements de transit a été clairement recommandée aux préfets: « *il vous faut d'abord encourager la construction de foyers de travailleurs isolés et de logements de transit* ». Par ailleurs, l'idée de la nécessité d'un accompagnement socio-éducatif des pauvres est également clairement exprimée dans

⁶⁸⁸ Article 2 de l'arrêté du 23 octobre 1970 instituant un groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre

cette circulaire : « *il faut que soient mises en place des structures d'action socio-éducatives en habitat définitif* »⁶⁸⁹.

Ces deux objectifs de suppression de l'insalubrité et de relogement signifieront le plus souvent, dans la pratique, une démolition quasi totale et un relogement hors site. D'ailleurs le paragraphe de la circulaire de 1971 consacré aux « opérations de destruction systématique » en cas d'insalubrité irrémédiable débute par cette recommandation : « *Elles constituent le moyen essentiel de l'action à entreprendre* ». Mais en fait, dans le cas de la rénovation urbaine les pratiques ont été similaires : démolitions massives et relogement ailleurs. C'est aussi la raison pour laquelle Nancy BOUCHE estime que dans la pratique, la RHI de type loi Vivien et les opérations de rénovation urbaine des années 60 se ressemblent beaucoup : la RHI fut « *utilisée comme un succédané de la rénovation urbaine : expropriation, sans enquête publique, de périmètres considérés comme globalement insalubres (...), démolition des locaux dont l'acquisition a été déclarée d'utilité publique* » et « *sur les terrains libérés, après relogement des occupants, doivent être reconstruits, notamment, des logements sociaux* » (BOUCHE, 1998, p. 25). Ainsi, la loi Vivien a clairement orienté la RHI comme une opération de démolition totale des quartiers insalubres et des bidonvilles. Elle obéit aux logiques « progressistes et hygiénistes » de notre système de valeur « ville ordonnée et sûre », comme l'expriment Claude GEHIN et Thierry PAULAIS : « *Pendant de très nombreuses années, les logiques progressistes et hygiénistes fondent la philosophie et les modes d'action, loi Vivien comprise, et sous-tendent l'ensemble des modes d'intervention : puisque c'est la maison qui tue, il faut la détruire* » (GEHIN et PAULAIS, 2000).

5.3.1.2. Les critiques de la RHI telle que pratiquée en application de la loi Vivien :

La loi Vivien et la loi Debré ont été des moteurs puissants pour la démolition des bidonvilles en France métropolitaine. En termes quantitatifs, les performances sont indéniables. Entre 1965 et 1969, 100 des 255 bidonvilles recensés en 1966 ont supprimés. La loi Vivien accentue la suppression des bidonvilles (GASTAUT, 2000). Aujourd'hui, il est admis que les bidonvilles sont éradiqués en France métropolitaine, bien que le phénomène ait tendance à ré apparaître, parfois sous des formes un peu différentes : « *à certains endroits, on note même le*

⁶⁸⁹ lettre du Premier Ministre aux préfets en date du 27 août 1971, accompagnant la circulaire du 27 août 1971.

⁶⁹⁰ Idem.

retour des bidonvilles, avec des caravanes ou des baraquement rassemblant des centaines d'adultes et d'enfants » (DAMON, 2004, p. 116). Les nouvelles formes de « bidonvilles » étant fort peu médiatisées ou reconnues, le bilan quantitatif est difficile à effectuer, mais globalement les grands bidonvilles ont disparu. En termes qualitatifs, le bilan est beaucoup plus nuancé.

La pratique de la RHI en métropole est en fait très rapidement critiquée. Les aspects les plus dénoncés sont le caractère arbitraire de certaines démolitions, la non insertion des opérations RHI dans des projets urbains plus globaux, ou encore le mauvais déroulement des opérations de relogement. Dès 1973, le rapport Brochier note ainsi que dans les opérations de RHI les obligations de démolition sont souvent sur estimées alors que la réhabilitation de l'immeuble, à la manière de ce qui se pratiquait dans les opérations de « restauration-réhabilitation » issues de loi Malraux de 1962 serait *« une solution peut-être plus économique et presque toujours préférable du point de vue de la vie du quartier et de l'équilibre social »* (BROCHIER, 1973, p. 21). Sur le choix même des sites RHI, le rapport constate que les critères d'insalubrité, dont le choix et la définition furent conflictuels dès l'élaboration de la loi Vivien, ne constituent pas toujours les raisons premières de sélection. Par exemple dans la ville de Troyes, les deux îlots les plus insalubres au regard de ces critères n'ont pas été sélectionnés pour faire l'objet d'une opération RHI (BROCHIER, 1973, p.70). Cela laisse penser que l'outil RHI a été dès le départ utilisé à d'autres fins que l'éradication pure et simple de l'insalubrité. Enfin, sans toutefois entrer dans les détails, le rapport Brochier critique le relogement : *« le relogement est, on le sait, trop souvent provisoire ou insatisfaisant »* (BROCHIER, 1973, p. 70). Trois années seulement après le vote de la loi Vivien, il semble qu'il soit devenu évident que le relogement soit insatisfaisant, sans qu'il ne soit nécessaire de donner plus d'explication... Les critiques très « précoces » du rapport Brochier vont persister pendant plusieurs décennies, voire jusqu'à aujourd'hui. Peu après le rapport Brochier, le rapport dit « Nora-Eveno » sur l'habitat ancien en 1976 élargit un peu l'objet puisque tous les outils d'intervention en quartiers anciens sont analysés, mais tire des conclusions similaires. Les auteurs critiquent notamment le manque de passerelle entre les différents outils : RHI, rénovation urbaine, restauration-réhabilitation... ainsi que le manque de projet urbain global. Les démolitions massives sont excessivement préférées aux opérations plus fines de réhabilitation. Pourquoi ? Le rapport y voit d'abord une conséquence de la centralisation du système des politiques de l'habitat en France : la *« tendance des organisations publiques et privées à préférer ce qui*

peut être décidé massivement du sommet plutôt qu'à 'faire de la dentelle' sur des tissus sociologiques fragiles et susceptibles » (NORA, EVENO, 1975, p. 63). Une autre raison peut résider dans les modalités d'attribution des financements : on choisira un outil plutôt qu'un autre en fonction des subventions que l'on pourra obtenir. C'est pourquoi les auteurs parlent d' « habileté dans les techniques complexes de la mendicité » (NORA, EVENO, 1975, p. 66). Enfin, le rapport préconise de former les opérateurs pour qu'ils délaissent la solution systématique de la « table rase » : il s'agirait de « reconvertir les aménageurs et maîtres d'œuvre, aujourd'hui spécialistes du site vierge et de la table rase, vers des opérations qui respectent le bâti et les habitants, préservent la ville et la vie » (NORA, EVENO, 1975, p. 153). Dans les années 70 et 80, Colette PETONNET va quant à elle mettre en évidence les conséquences de ce qu'elle appelle « l'espace contraint du relogement » en étudiant le relogement en grands ensembles des anciens habitants des bidonvilles touchés par des opérations de RHI. L'auteur montre notamment comment les HLM étaient dès les années 70 vécus comme infériorisant. « La culpabilisation inconsciente qu'engendre le relogement dans un espace vécu comme infériorisant détériore l'image de soi. Somme toute, le relogement autoritaire porte atteinte à l'identité. » (PETONNET, 1982, p. 149). En 1998, Nancy BOUCHE constate que l'outil RHI est encore essentiellement utilisé selon la conception hygiéniste : « la culture dominante reste en effet celle de la démolition qui se heurte aux problèmes de relogement » (BOUCHE, 1998, p. 33). Elle note en outre que la RHI, malgré ses trente années d'existence, est mal connue et par conséquent pas toujours bien utilisée dans les situations complexes : « la sortie d'insalubrité requiert la présence d'opérateurs particulièrement compétents, et ceux-ci restent largement à former, comme pour toutes les actions à mener en tissu bâti existant et occupé où le montage d'opération et la négociation se font au logement et au ménage et non seulement à l'îlot ou au quartier » (BOUCHE, 1998, p. 33). Les critiques des années 70 perdurent jusqu'à l'aube des années 2000. En conséquence, la RHI garde une mauvaise image en France métropolitaine, comme le montre ce compte-rendu d'un conseil d'arrondissement à Paris : « Un vœu déposé par M. NEYRENEUF en juin 2001 proposait de mettre en oeuvre la loi Vivien pour 10 immeubles et 2 autres à traiter en DUP. Les élus Verts avaient fait part de leur désaccord car la logique était d'acheter pour démolir, alors qu'il est évident que l'insalubrité, avant d'être une question de bâti, est un problème social »⁶⁹¹.

⁶⁹¹ Compte-rendu du conseil du 18^{ème} arrondissement du lundi 1^{er} juillet 2002.

Aujourd'hui, de nombreux acteurs de la RHI se battent pour que l'outil soit utilisé dans une acception plus sociale et en respectant davantage la valeur architecturale notamment dans les quartiers anciens : *« les quartiers anciens en voie d'insalubrisation peuvent aussi être des quartiers à valeurs architecturale et urbaine, et cette dimension doit être respectée dans les opérations de RHI »*⁶⁹², préconise un guide méthodologique en 1999. On passe de l'éradication à la « réhabilitation », le nouveau mot clé des années 80. Colette PETONNET, qui publie *Espaces habités* en 1982, donc après les grandes phases de destruction massive des bidonvilles, note le changement de vocabulaire : *« le nouveau mot révélateur s'appelle désormais Réhabilitation sans que l'on sache encore très bien qui l'on réhabilite, des maisons ou des hommes »*. Alors que précédemment, *« le mot clé était Résorption. On ne résorbe guère que des abcès »* (PETONNET, 1982, p.9). Les critiques portées à la « résorption », ou à la « rénovation », telles que le non-respect de l'existant, le déplacement autoritaire des populations, les opérations de revalorisation des valeurs foncières et immobilières, vont-elles pour autant disparaître avec l'avènement des nouvelles pratiques de la « réhabilitation » préconisées dès les années 80?

5.3.1.3. Pratiques et procédures de la RHI en métropole depuis la loi SRU :

Aujourd'hui en métropole, les bidonvilles ainsi que les vastes îlots insalubres en cœur de ville ont quasiment disparu. L'insalubrité est plus diffuse. Par ailleurs, la protection du patrimoine architectural et du droit des habitants est désormais au cœur des préoccupations. Les pratiques de la RHI ont donc progressivement évolué, non seulement pour améliorer les points critiqués que nous avons brièvement évoqués ci-dessus mais aussi pour s'adapter aux évolutions des situations d'insalubrité. La RHI a tendance à devenir une opération de réhabilitation où les démolitions sont limitées autant que possible et où le social prend une place plus importante. *« D'inspiration hygiéniste, elle est ainsi devenue une démarche d'intégration urbaine et sociale des quartiers qui comprend plusieurs volets (social, habitat, urbain, aménagement, économique) »*⁶⁹³. La circulaire la plus récente concernant l'insalubrité irrémédiable (datant de mai 2003) insiste bien sur le fait qu'une opération RHI doit être menée *« dans une optique de protection, de relogement et d'amélioration des conditions de vie des occupants »*, et que par conséquent *« les opérations de RHI sont donc d'abord l'expression d'un projet social. Elles*

⁶⁹² *Intervenir en quartiers anciens*, op. cité. p. 222.

visent, dans cet esprit, non seulement à trouver une solution de logement pérenne aux occupants, mais aussi à répondre, en tant que de besoin, à leurs difficultés d'insertion sociale »⁶⁹⁴. Notons que la dernière circulaire relative à la RHI dans les DOM, datant de juillet 2004, reprend exactement ces termes pour définir la RHI. En théorie, la RHI est devenue avant tout une opération sociale.

En métropole, les grandes opérations de RHI sont toutefois de plus en plus rares. Le dernier bidonville, Lorette, qui se trouvait à Marseille, a été résorbé en mars 1995. Aujourd'hui, on peut faire de la RHI « multi site » sur plusieurs immeubles isolés, voire sur un seul immeuble. *« Si le dispositif de RHI constitue principalement un outil opérationnel de traitement de l'insalubrité irrémédiable d'îlots bâtis ou d'ensembles d'immeubles dans le cadre d'un projet global, la réalité de l'insalubrité souvent de plus en plus diffuse peut imposer le traitement d'immeubles isolés »*⁶⁹⁵. Quant au traitement d'îlots ou de quartiers insalubres, la loi SRU apporte quelques modifications. Elle a en effet unifié les procédures du code de la santé publique qui différaient selon que l'insalubrité soit déclarée sur un immeuble isolé ou sur un périmètre. A présent, sont encouragées pour traiter le cas des îlots insalubres les procédures qui prévoient de déclarer l'insalubrité immeuble par immeuble, de préférence à la procédure de l'ancien article L42 du code de la santé publique qui déclare l'insalubrité sur l'ensemble du périmètre (cet article continue à exister, il s'agit désormais de l'article L1331-23). Cette procédure est en effet considérée comme *« très peu protectrice des droits des propriétaires car non contradictoire »*⁶⁹⁶, c'est-à-dire que les propriétaires et les occupants n'ont pas la possibilité de répondre formellement à la notification de l'insalubrité et donc ils n'ont pas les moyens légaux de se faire entendre. La circulaire d'application des dispositions de la loi SRU en matière d'insalubrité préconise d'utiliser la procédure sur un périmètre *« de préférence pour résorber les bidonvilles, habitats précaires ou autres locaux manifestement impropres à l'habitation »*⁶⁹⁷. Ce changement préconisé de pratique entre une déclaration d'insalubrité à l'immeuble ou au périmètre a eu des impacts assez forts dans les DOM comme nous le verrons ultérieurement. De façon générale, en métropole comme dans les DOM, l'objectif est d'une part d'accroître le droit des occupants et des propriétaires (si ils ne sont

⁶⁹³ *Intervenir en quartiers anciens*, op. cité. p. 221.

⁶⁹⁴ Circulaire UHC/IUH 4/8 n° 2003-31 du 5 mai 2003 relative à la mise en œuvre et au financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable

⁶⁹⁵ circulaire du 5 mai 2003.

⁶⁹⁶ circulaire DGS/SD7C/2002/286 et 2002-36/UHC/IUH4/13 du 2 mai 2002 relative à l'application des dispositions de la loi SRU concernant l'habitat insalubre.

pas de mauvaise foi) et, d'autre part, de protéger l'Etat des contentieux, qui ont été nombreux suite aux opérations de RHI engagées sur des périmètres. S'agissant du droit des occupants, deux aspects essentiels apparaissent. D'abord, une meilleure information des propriétaires et des occupants : ils sont informés de la tenue d'une RHI avant son lancement, peuvent s'exprimer individuellement devant le conseil départemental de l'habitat (CDH), et reçoivent individuellement la notification de l'insalubrité de leur maison. Le deuxième point essentiel c'est que dès que l'arrêté d'insalubrité irrémédiable est notifié aux occupants, ceux-ci doivent être relogés dans un délai de 6 mois⁶⁹⁸. Notons que ce délai de 6 mois n'implique pas que l'ensemble de l'opération de RHI doive se dérouler sur 6 mois, ce qui serait impossible. Cela implique par contre de ne prendre les arrêtés d'insalubrité que lorsque le projet est prêt à entrer en phase opérationnelle et lorsque les potentialités de relogements sont recensées et disponibles. Pour pouvoir tenir ce délai légal de 6 mois, justifié par l'urgence du relogement des personnes dans les situations les plus précaires, la circulaire du 5 main 2003 précise bien que *« les opérations de RHI pourront être financées en deux phases – celle de l'étude pré-opérationnelle et celle de la phase opérationnelle »*. Il n'est pas nécessaire d'attendre la prise de l'arrêté d'insalubrité pour obtenir les subventions RHI. Ce détail a aussi une grande importance car nous verrons que dans les DOM, l'obligation de relogement dans les 6 mois a parfois été considérée comme un blocage majeur au lancement de nouvelles RHI, de la même manière que l'encouragement de traiter l'insalubrité immeuble par immeuble et non pas par périmètre.

Enfin, signe également de l'évolution des pratiques en matière d'opération RHI, certaines dépenses peuvent, depuis la loi SRU, être inscrites dans le bilan de l'opération RHI, ce qui signifie qu'elles peuvent bénéficier des subventions de l'Etat. Par exemple, il est possible de subventionner l'acquisition d'immeubles insalubres irrémédiables mais non voués à la démolition. *« Il s'agit notamment de tenir compte de l'évolution de la réalité et des pratiques urbaines (interventions fines sur tissu existant, protection patrimoniale, rejet des politiques massives de démolition des centres anciens, respect de la morphologie urbaine) en élargissant les dépenses prises en compte au bilan à l'acquisition - principalement sous DUP - d'immeubles insalubres irrémédiables non voués systématiquement à la démolition, mais aussi à l'acquisition et démolition d'éléments annexes divers de cœur d'îlots non destinés à l'habitation (garages, appentis causes d'insalubrité) dont la suppression est nécessaire au*

⁶⁹⁷ Idem.

traitement de l'insalubrité et à l'amélioration durable des conditions d'habitabilité »⁶⁹⁹. Les dépenses liées à la conduite de projet peuvent aussi être inscrites dans le bilan financier de l'opération. Les opérations très fines de réhabilitation sont ainsi encouragées, par opposition aux opérations de démolition massives.

Conclusion 5.3.1 :

En France métropolitaine, l'outil RHI issu de la loi Vivien a été conçu pour éradiquer les bidonvilles et les quartiers insalubres dans les centres anciens. La RHI est peu à peu devenue une opération de réhabilitation tenant mieux compte de l'existant et des personnes concernées. Cependant, les vastes quartiers insalubres ayant disparu du paysage urbain, l'outil RHI est aujourd'hui essentiellement utilisé pour résorber l'insalubrité diffuse dans les centres anciens. Qu'en est-il dans les DOM ?

5.3.2. Une utilisation sensiblement différente dans les DOM :

Dans les DOM, les grands bidonvilles se sont formés comme en métropole dans les années 50 et 60, autour des principaux centres urbains. Cependant, ils n'ont pas connu l'éradication massive et systématisée qui a entraîné leur disparition en métropole. Si les opérations de « table rase » critiquées en métropole ont aussi eu lieu dans les DOM, voire ont toujours lieu, de très nombreux quartiers insalubres ont toutefois subsisté, ce qui n'est pas le cas en métropole. En quelques sortes, les DOM sont donc aujourd'hui confrontés à la situation suivante : comment résorber l'insalubrité dans des quartiers dont le bâti est précaire mais a largement évolué et dont les problèmes tiennent autant au manque de viabilisation et d'équipements du site qu'à la précarité du bâti ? Comment l'outil est-il utilisé dans ces quartiers certes insalubres mais dont l'éradication totale est désormais totalement écartée⁷⁰⁰ ? Quelle sont les différentes étapes d'une opération RHI ? Quels sont les financements possibles ?

⁶⁹⁸ Conformément aux dispositions de l'article L 1331-28 du code de la santé publique.

⁶⁹⁹ Idem.

⁷⁰⁰ Le contenu détaillé des opérations RHI réalisées sera vu dans le chapitre suivant. Ici il s'agit de décrire les acceptions de l'outil dans les DOM puis de donner le cadre théorique du déroulement d'une opération sans entrer dans le phase opérationnelle.

5.3.2.1. La RHI, un outil de restructuration de quartiers existants :

Dans les DOM, la RHI est utilisée comme un véritable outil d'aménagement pour restructurer des quartiers existants. *« Pour l'essentiel, la RHI n'est pas un instrument de réparation de l'habitat mais un des outils de construction de villes ou de bourgs dans des départements confrontés à une pénurie globale de logements »*, constatait par exemple un rapport d'inspection en 1994⁷⁰¹. L'objectif dans les DOM est d'agir globalement sur un quartier pour le restructurer, sans procéder automatiquement à sa démolition totale. Deux circulaires récentes ont encadré l'utilisation de l'outil RHI : la circulaire du 2 mai 2000, puis la circulaire du 26 juillet 2004 qui abroge celle de 2000. Ces deux circulaires distinguent trois types de sites, où l'utilisation de l'outil RHI sera radicalement différente. Le premier type de site est constitué des *« quartiers d'habitat spontané à supprimer totalement pour localisation inadaptée et structurellement dangereuse »*, le second des *« quartiers de bidonvilles, cumulant insalubrité du bâti et absence d'assainissement, à démolir entièrement avec relogement de tout ou partie des populations sur l'emprise libérée dans le cadre d'un projet urbain »*, et enfin le troisième type de site se compose des *« quartiers présentant une situation d'insalubrité et dont le traitement nécessite la mise en œuvre d'une politique de démolition limitée ou de réhabilitation du bâti, et de création ou de remise en état des réseaux de viabilisation »*⁷⁰². C'est surtout ce troisième type qui donne à la RHI une utilisation différente de celle de la métropole, et c'est le type de site le plus répandu dans les DOM. Dans nos quartiers d'étude, seul le bidonville d'Eau Lisette à Cayenne appartient au deuxième type (démolition totale et nouveau projet sur le site), et le quartier du Mont Baduel pourrait appartenir au premier type (démolition totale et aucune construction nouvelle sur le site) si les études de sol concluaient in fine à des risques d'éboulement trop élevés pour conserver la moindre construction. Volga Plage, Trénelle, Texaco, le Village Saramaka, la BP 134, la Rivière des Galets, Say Piscine, ou encore le quartier de Kayenn en Guadeloupe appartiennent tous au troisième type de site. Dans tous les cas mais spécialement dans le troisième type de site, la circulaire du 2 mai 2000 se montrait très explicite sur la nécessité de faire de la RHI un

⁷⁰¹ *Rapport sur le foncier, la résorption de l'habitat insalubre et le logement social dans les DOM et à Mayotte*, présenté par Daniel LIMODIN, Michel PERPERE et Gérard VANDERPOTTE, Ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme, février 1994. p. 64.

⁷⁰² Circulaire du 26 juillet 2004, reprenant pour cette classification les termes de l'ancienne circulaire du 2 mai 2000.

véritable outil d'aménagement : *« la lutte contre l'insalubrité (remédiable et irrémédiable) et contre l'exposition aux risques amène très clairement, tout particulièrement dans les DOM et à Mayotte en tenant compte de ses particularités, pour les raisons qui sont rappelées ci-avant, à monter des opérations d'aménagement »*⁷⁰³. Cette circulaire préconise donc dans les opérations de résorption de l'insalubrité un volet de « restructuration urbaine » (assainissement, trame viaire, actions foncières, démolitions...), mais aussi un volet social, comportant le relogement ainsi que la création éventuelle d'équipements sociaux et culturels, et enfin d'un volet économique, visant tant à conforter les activités existantes sur le quartier qu'à former les jeunes ou encore à attirer de nouvelles entreprises. Ce triple volet urbain, social et économique fonde les projets de restructuration des favelas de Rio de Janeiro qui ont évolués de l'éradication totale des favelas à une nouvelle génération de projets urbains visant à intégrer les favelas au reste de la ville, les opérations « favela-bairro » (BENZAGLOU, 2001). La circulaire du 2 mai 2000 s'insérait totalement dans la logique des projets favela bairro. La circulaire du 26 juillet 2004 est un peu différente : elle préconise aussi d'agir globalement sur les quartiers mais souhaite en quelques sortes remettre l'outil RHI à sa place : celui d'un outil foncier et financier qui doit s'articuler avec d'autres outils davantage dédiés à l'aménagement et à la réhabilitation. La circulaire de 2000 préconisait également l'articulation des différents outils : *« afin à la fois de démultiplier et d'optimiser leurs effets, les procédures RHI doivent s'articuler avec d'autres outils de requalification urbaine »*, mais donnait un poids très important à la RHI elle-même. Dans la pratique, comme nous le verrons un peu plus en détails ultérieurement, la RHI est souvent utilisée seule et les volets économiques et sociaux sont très réduits, notamment parce que le bilan d'une opération de RHI, dont le déficit est subventionné à 80% par l'Etat, ne peut pas comporter des actions telles que la construction d'équipements ou d'espaces publics. La RHI ne finance que les acquisitions foncières, les démolitions, la remise en état des sols, la viabilisation, et la maîtrise d'œuvre sociale et urbaine dédiée à la concertation avec les habitants et au suivi des relogements. En 2004, l'option a donc plus clairement été prise d'encourager les acteurs de la RHI dans les DOM à ne pas faire de la RHI un outil d'aménagement en soi, mais de le coupler avec les outils nécessaires à l'aménagement du quartier. *« Ce dispositif doit favoriser notamment la création ou la mise à niveau du réseau d'assainissement du quartier et le traitement de l'habitat insalubre notamment par l'acquisition publique de biens insalubres irrémédiables. La procédure RHI doit, par ailleurs, s'inscrire dans une opération de*

⁷⁰³ Circulaire du 2 mai 2000.

requalification urbaine favorisant la mixité urbaine et sociale. A ce titre, l'ensemble des crédits de droit commun seront mobilisés, comme le FRAFU et les divers financements à l'aménagement des collectivités locales »⁷⁰⁴, dit la circulaire de 2004. La RHI est donc un outil foncier et de viabilisation mais elle doit s'inscrire dans une opération plus vaste de requalification urbaine et sociale.

5.3.2.2. Les étapes d'une opération RHI :

Schématiquement, le guide méthodologique de 1997 « la résorption de l'habitat insalubre outre-mer » découpe ainsi la procédure RHI⁷⁰⁵ : les études préalables ; l'arrêté d'insalubrité ; les enquêtes pré opérationnelles ; la définition du projet ; le montage du projet (administratif, juridique et financier). Ce découpage peut être lui-même résumé en trois grande étapes: les études préalables, l'arrêté d'insalubrité puis la phase travaux. C'est le découpage repris par la circulaire du 26 juillet 2004. Selon le guide « la résorption de l'habitat insalubre outre-mer », les études préalables ont pour objectif de dresser le diagnostic du quartier : « *c'est l'état des lieux qui permet de mettre en évidence un dysfonctionnement urbain lié à l'insalubrité du quartier* ». Dans la circulaire de 2004, l'objectif théorique des études préalables est élargi: « *les études préalables ont pour but de diagnostiquer les problèmes du quartier et d'esquisser des stratégies d'intervention* », elles « *doivent aboutir à la définition d'une véritable stratégie urbaine et sociale* »⁷⁰⁶. Les études préalables doivent permettre de comparer l'opportunité de différents types d'intervention sur le site, et donc de décider si une opération de RHI devra être engagée ou non. Il s'agit là d'un progrès par rapport au guide méthodologique de 1997, qui laissait presque entendre que l'outil RHI était déjà choisi avant même que les études préalables n'aient effectué le diagnostic du quartier.

Après les études préalables viennent les études pré opérationnelles. Elles n'ont théoriquement lieu que si la décision d'engager une RHI a fait suite aux études préalables. Toutefois dans la pratique, il y a rarement séparation entre études préalables et études pré-opérationnelles. Comme le résume la circulaire de 2004, « *cette phase a pour objectif: la préparation des arrêtés d'insalubrité, la préparation et la mise en oeuvre partielle ou totale de la phase*

⁷⁰⁴ Circulaire du 26 juillet 2004.

⁷⁰⁵ *La résorption de l'habitat insalubre outre-mer*, Ministère de l'Equipeement, du Logement, des Transports et du Tourisme, Ministère de l'Outre-mer, volume 1, janvier 1997.

⁷⁰⁶ circulaire du 26 juillet 2004.

opérationnelle de relogement, la définition d'un projet d'aménagement urbain immobilier et social sur les terrains de l'opération RHI». Au niveau du diagnostic, c'est au sein des études pré opérationnelles que seront par exemple incluses les enquêtes sociales et bâti nécessaires à la prise de l'arrêté d'insalubrité. L'enquête sociale contient théoriquement des éléments quantitatifs (composition des familles, revenus des ménages...) et des éléments qualitatifs, comme le préconise le guide de 1997 : « *il est également souhaitable d'entendre les témoignages des personnes sur leurs conditions de vie* », mais aussi « *l'expression des populations sur la transformation de leur quartier* »⁷⁰⁷. Les études pré opérationnelles comportent aussi la définition fine du projet, avec les aspects urbains mais aussi juridiques et financiers. Mais il est difficile de savoir jusqu'à quel niveau de détail il faut aller dans les études pré-opérationnelles. Selon le guide méthodologique de 1997, ces études « *ont pour but d'aider le comité de pilotage à définir un programme* ». Mais dans la pratique, il est rare que d'autres documents soient élaborés après les études pré opérationnelles et avant le démarrage des travaux. Par exemple, il n'existe pas toujours de programme d'aménagement détaillé avant que les travaux ne débutent. C'est pourquoi il semble indispensable d'aller le plus loin possible dans les études pré opérationnelles, qui dans la pratique ne sont pas suffisamment détaillées, dans la plupart des cas. « *Les nombreuses difficultés dans l'instruction, le suivi et le déroulement des opérations de RHI résultent en effet d'études pré-opérationnelles souvent insuffisantes* », constate la circulaire de 2004. Dans les opérations RHI que nous avons étudiées, sans entrer dans les détails dans cette partie, signalons simplement que les études pré opérationnelles ne présentent que des esquisses de projet non détaillées et à l'estimation financière très sommaire. Il arrive même que le bilan financier ne soit pas bouclé et que les travaux débutent malgré tout, comme ce fut le cas pour la RHI Eau Lisette. Les premières démolitions ont débuté en 2004 alors même qu'il manquait encore 1.7 million d'euros pour équilibrer l'opération....

Après les études pré-opérationnelles vient théoriquement la phase de la prise de l'arrêté d'insalubrité. Les enquêteurs de la DSDS se rendent alors sur le terrain pour évaluer plus finement l'insalubrité des immeubles, selon les critères d'insalubrité que nous avons déjà énoncés. Dans la pratique, il peut toutefois arriver que l'arrêté d'insalubrité soit pris avant l'élaboration ou la validation des études pré-opérationnelles. Il y a encore quelques années, l'ensemble des acteurs de la RHI dans les DOM, y compris ceux qui attribuaient les

⁷⁰⁷ *La résorption de l'habitat insalubre outre-mer*, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et

financements au niveau central, estimaient en effet que l'arrêté d'insalubrité était une pièce indispensable pour pouvoir débloquent une quelconque subvention RHI, même pour la réalisation des études, qu'elles soient préalables ou opérationnelles. La prise de l'arrêté d'insalubrité constituait donc la première étape, avant la réalisation des études. Seule l'île de la Réunion avait « détourné » ce mode de faire en faisant signer par le Préfet des « constats d'insalubrité » qui permettaient de débloquent des financements au niveau local pour les études pré opérationnelles⁷⁰⁸. Puis, la loi SRU a imposé un délai de 6 mois entre la prise de l'arrêté d'insalubrité et le relogement des habitants. Il est bien sûr impossible de mener à la fois les études pré opérationnelles et le relogement en 6 mois. C'est ce qui a amené l'Etat à affirmer plus clairement que les études pré opérationnelles, la définition fine du programme de la RHI etc. pouvaient être financés avant la prise de l'arrêté d'insalubrité, pourvu que l'insalubrité du site ou des immeubles soit attestée par un certificat de la DSDS ou du service communal d'hygiène et de santé de la commune, et que la commune s'engage à réaliser une opération de RHI dans les 4 années suivant la décision d'attribuer des financements de l'Etat aux études pré opérationnelles⁷⁰⁹. Dans la plupart des cas, le lancement des travaux est l'étape suivant la prise de l'arrêté d'insalubrité, mais le passage entre ces deux étapes successives peut prendre plusieurs années, voire ne pas se produire.

En bref, la RHI est une opération complexe dans laquelle de nombreuses phases se succèdent sans que celles-ci ne soient toujours très bien définies, ni surtout très identifiables dans la pratique. Jusqu'où doit-on aller dans les études préalables ou dans les études pré-opérationnelles ? A quel moment doit-on valider le programme définitif d'aménagement ? Quel est le moment optimal pour prendre l'arrêté d'insalubrité ? Toutes ces questions n'ont pas de réponse très simple. Et dans la pratique, les différentes phases théoriques sont parfois fusionnées, ou bien absentes, ou bien réalisées avec un fort décalage dans le temps. Tout cela donne aux opérations de RHI un aspect assez chaotique et souvent très long.

5.3.2.3. Délais d'une opération de RHI :

du Tourisme, Ministère de l'Outre-mer, volume 1, janvier 1997. p. 42.

⁷⁰⁸ Une partie des subventions RHI, provenant de ce qui était la « créance de proratisation », était attribuée localement et non au niveau des administrations centrales de l'Etat.

⁷⁰⁹ Circulaire du 26 juillet 2004.

Il est excessivement difficile de retracer l'historique complet des interventions publiques sur un secteur, même en se concentrant uniquement sur les opérations RHI. Il n'existe pas de document de suivi permettant d'avoir une vision synthétique des délais. Et lorsqu'on tente de recréer a posteriori cette chronologie, il manque souvent les dates de deux ou trois étapes clés, dont les acteurs ont parfois perdu la mémoire exacte. Il est de même très difficile de récupérer les exemplaires papiers de l'ensemble des diagnostics, études préalables ou pré opérationnelles, programmes d'aménagement etc. Sur la RHI Boissard par exemple, l'actuel aménageur du quartier constate que toutes les premières études réalisées sur le quartier, à la fin des années 70, ont été perdues⁷¹⁰. Nous allons tout de même tenter de dresser quelques chronologies en indiquant pour chacune les éléments manquants.

Tableau 9 - Chronologies indicatives de cinq opérations de RHI :

	Cayenne	Boissard	Rivière des Galets (2ème tranche)	Volga Plage (Bas Volga)	Eau Lisette
Interventions publiques antérieures éventuelles	1967 : premiers projets de rénovation 1978 : réalisation de logements neufs	Aucune avant la RHI	1990 : RHI déjà menée sur un secteur voisin du même quartier	1965 : eau 1970 : électricité	1993 : bornes fontaines 1998 : réhabilitation des voies principales
Etudes préalables	? sans doute 87/88	1978/1979 : études sociologiques études sociométriques : 1985 pour le premier secteur, 1996 pour le second.	Décembre 2002	Entre 1988 et 1990	janvier 1999 Enquête population Octobre 2003
études pré opérationnelles	? sans doute 87/88	1990 ⁷¹¹ , 1993 ⁷¹² , 1996 ⁷¹³	Décembre 2002		Octobre 2003

⁷¹⁰ Entretien 40A..

⁷¹¹ *Programme des équipements et services*, Menighetti, octobre 1990.

⁷¹² Les principes d'aménagement du « Grand Boissard », JP Buffi, 1993 (date incertaine).

⁷¹³ *RHI du Vieux Boissard, Projet d'aménagement*, ADUAG, août 1996.

Arrêté d'insalubrité	01/12/1986	08/02/1985 pour le 1 ^{er} secteur 28/12/1987 pour le 2 ^{ème} secteur		17/03/1988 certificat de bidonville	02/08/1994 non suivi d'effet 20/08/2003 sur le périmètre élargi
Attribution des subventions RHI	1991	?	Mai 2003 (CIV)	De 1988 à 1990.	
Lancement des travaux	1991 : traité de concession avec la SIG	1986 : première DUP acquisitions		1990	Juin 2004
Ré orientation du projet	1997 : nouveau plan d'aménagement et bilan financier	1993 : nouveau plan d'aménagement, ZAC.			2001 : reprise du projet stoppé depuis 1994
Fin des travaux	Travaux non achevés	Prévue pour 2010	Travaux non achevés	Fin 2002 : clôture RHI	Travaux non achevés

Ce tableau nous montre que dans les cas de Eau Lisette, de Cayenne et de Boissard les études pré opérationnelles ont été réalisées après la prise de l'arrêté d'insalubrité. Pour Rivière des Galets et Eau Lisette, études préalables et pré opérationnelles sont fusionnées. Pour les opérations sur lesquelles nous avons les informations, les travaux se lancent souvent un an après l'arrêté d'insalubrité. Les premières études sociométriques sur les quartiers précèdent souvent le lancement des travaux de plusieurs années : 5 années et demie dans le cas d'Eau Lisette. Les deux circulaires relatives à la RHI dans les DOM du 2 mai 2000 et du 26 juillet 2004 ont préconisé de raccourcir autant que possible les délais du passage à la phase opérationnelle , tant pour des raisons d'efficacité du projet que pour des raisons de « crédibilité » de l'équipe projet : *« Afin de garantir à la fois le caractère opératoire des enquêtes sociales (à obsolescence rapide pour des quartiers souvent concernés par une forte mobilité) et la crédibilité de l'équipe projet, il est fortement recommandé que les études pré-opérationnelles soient conduites rapidement et que le passage à la phase de réalisation soit accéléré »*⁷¹⁴. Enfin, nous voyons aussi que la phase opérationnelle elle-même, théoriquement comprise entre la prise de l'arrêté d'insalubrité et la fin des travaux, s'écoule souvent sur de

nombreuses années : opération en cours depuis 19 ans à Cayenne, depuis 20 ans à Boissard, opération clôturée au bout de 14 ans à Volga Plage (quartier « Bas Volga »)... Les opérations plus récentes semblent toutefois plus rapides : à Eau Lisette, après une période de lenteurs et de blocage, tout s'est accéléré en 2003 : validation des études pré opérationnelles, prise de l'arrêté d'insalubrité et lancement des travaux se sont effectués en moins d'un an, entre août 2003 et juin 2004. Cela correspond à une forte volonté du maire de Cayenne de voir aboutir la démolition du bidonville dans les meilleurs délais. Enfin, nous constatons aussi que certaines RHI sont ré orientées en cours de route : à Cayenne par exemple, les subventions RHI ont été attribuées en 1991 mais il ne s'est rien passé jusqu'en 1997, où le projet d'aménagement a été largement modifié par une nouvelle équipe municipale. A Boissard, un technicien estime qu'entre 1983, date de la décision de faire une RHI, et 1987, date de changement d'opérateur pour mener la RHI, il ne s'est rien passé. Puis, il a fallu attendre 1993 pour qu'un nouveau plan d'aménagement soit élaboré et validé⁷¹⁵. Donc il s'est écoulé 10 ans avant une ré orientation globale du projet.

Les délais d'une opération de RHI sont souvent au cœur des entretiens que nous avons menés tant avec les pouvoirs publics qu'avec les habitants. « Les délais sont trop longs » est une phrase extrêmement récurrente, quel que soit le DOM et quel que soit l'acteur qui s'exprime. Le chef de la cellule RHI de la Martinique retrace les délais moyens d'une RHI sur son département. « *Les délais sont trop longs, on demande les subventions bien trop tôt, avant que le projet ne soit réellement ficelé en fait. Il faut ainsi compter au moins deux ans pour que les études commencent après la réception de la subvention, puis un an ou deux pour les études, ensuite vient l'arrêté d'insalubrité, et ensuite s'écoulent encore deux ans pour que les travaux ne débutent. Soit au minimum 5 ans entre la subvention et le début effectif des travaux !* »⁷¹⁶. Ce délai de 5 années est repris par une urbaniste qui suit les opérations RHI d'une SEM en Guadeloupe : « *entre le moment où on lance une opération et le moment où on intervient réellement, qui plus est quand on vient rajouter les délais de la phase opérationnelle, il y a beaucoup d'années, et parfois les gens ont attendu 5 ans* »⁷¹⁷. Or le problème de ces délais est double : d'abord certaines populations tournent assez rapidement au sein des quartiers spontanés, donc en 5 ans il arrive que les populations ne soient plus

⁷¹⁴ Circulaire du 26 juillet 2004.

⁷¹⁵ Entretien 40A.

⁷¹⁶ entretien 23A.

⁷¹⁷ entretien 42A.

exactement les mêmes. Ensuite les habitants restent dans l'attente de la réalisation du projet sans pouvoir apporter par exemple des améliorations dans leur maison, soit parce que cela leur est interdit par le maître d'ouvrage soit parce qu'ils ne veulent pas investir dans des travaux si leur maison est vouée à la démolition. Il en résulte que certains quartiers se dégradent rapidement, entre l'annonce d'une RHI et le début effectif des travaux. Ou bien, les habitants choisissent de réaliser quand même des travaux et au moment d'intervenir sur leur maison le projet doit parfois être modifié : d'une case en tôle vouée à la démolition les occupants ont pu faire une petite maison en dur qui pourra être conservée dans le projet. L'urbaniste guadeloupéenne que nous avons citée constate qu'en effet, les gens doivent souvent attendre au moins 5 ans « *mais ils n'ont plus pu attendre et ils ont durcifié* », ce qui a conduit à revoir le projet : « *un certain nombre d'opérations RHI ont été lancées avec un parti pris très fort de démolir et en cours de route, ces opérations ont été réajustées* »⁷¹⁸. De façon générale, les réajustements, voire les changements radicaux dans les projets de RHI exaspèrent aussi les habitants, qui perdent toute confiance et ont parfois tendance à préférer que les pouvoirs publics ne fassent rien du tout et les laissent plutôt se débrouiller seuls. Gilles V., qui milite au sein d'une association d'habitants à Cayenne, raconte : « *en 87 la RHI a débuté, et aujourd'hui en 2004 elle n'est toujours pas terminée, et le projet est de nouveau bloqué depuis environ 1997. Ces blocages multiples, et le temps pris par les projets, ont entraîné une grande méfiance dans le quartier, surtout chez les jeunes et les adolescents* ». Gilles V. pense que s'il n'y avait pas de projet public, le quartier se porterait mieux aujourd'hui, tant « *physiquement* », grâce à l'amélioration des maisons et de l'environnement, que « *mentalement* » dit-il, car « *les gens seraient moins désabusés* »⁷¹⁹. En Guyane, où nous avons vu que la RHI sur Eau Lisette avait finalement débuté très rapidement, malgré de nombreuses années de « préparation », la responsable du service urbanisme de la ville de Cayenne trouve également le temps trop long : « *ça a été très long entre le temps où on a défini la liste des sites insalubres, et puis aujourd'hui où on va passer en phase opérationnelle* » disait-elle en mai 2002⁷²⁰. En fait, les sites insalubres ont été définis en 1999 et le vrai passage à la phase opérationnelle ne s'est pas fait en 2002, mais en juin 2004. Quand je l'ai rencontrée à nouveau, en octobre 2004, elle était plus virulente encore sur les délais : « *ça fait trois ans qu'on parle de la RHI d'Eau Lisette ! Et pourquoi, pourquoi tant de temps ?* » demande-t-elle. Elle estime que le partenariat avec l'Etat manque d'efficacité, que

⁷¹⁸ idem.

⁷¹⁹ Entretien 16B.

les procédures sont trop lourdes et que les moyens humains sont insuffisantes pour avancer au plus vite : « *c'est trop long ces procédures. On tourne en rond, on tourne en rond !* » répète-t-elle plusieurs fois. Pour elle, le problème n'est pas tant celui des habitants qui attendent mais aussi celui de l' élu qui s'est engagé dans un projet et qui perd sa crédibilité (et qui n'a que 5 années pour faire ses preuves...) ⁷²¹. Le temps long affecte donc la crédibilité des élus, des opérateurs, de l'Etat, et nuit au bien être des habitants, pour lesquels cela constitue l'un des principaux reproches à faire aux opérations de RHI. Par exemple, le Capitaine A., chef des bonis au Village Saramaka à Kourou, a suivi toute la RHI avec intérêt. Il s'agit d'une opération assez emblématique, souvent citée en exemple, mais très longue. Ainsi à la question « *qu'est-ce que vous auriez à reprocher à cette opération, avec le recul ?* » il répond : « *que ça n'avance pas assez vite !* » et il répète ensuite plusieurs fois : « *c'est ce qu'on regrette. Ça traîne trop* » ⁷²².

5.3.2.4. Financements d'une opération RHI:

Les opérations de RHI sont fortement subventionnées par l'Etat : la subvention s'élève généralement à 80% du déficit de l'opération, et peut aller jusqu'à 100% en cas de résorption d'un bidonville, reconnu comme tel par un « certificat de bidonville » dressé par la DSDS. Les subventions de l'Etat financent à la fois les études, les travaux, et l'équipe d'animation et de suivi ⁷²³, dans un certain plafond. La différence entre le déficit total de la RHI et la subvention de l'Etat reste à la charge de la commune, donc 20% du déficit le plus souvent. Comment ces subventions sont-elles accordées ? Jusqu'en 2004, elles étaient accordées par la « commission interministérielle technique », la CIT, qui était déléguée du comité interministériel des villes (CIV). La CIT comprend de nombreuses directions d'administrations centrales dépendant de ministères différents : la direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer (DAESC), qui en assure aussi le secrétariat, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), la direction du budget, la délégation interministérielle à la ville (DIV), la direction des affaires sociales (DAS), la direction générale de la santé (DGS), le ministère de l'environnement

⁷²⁰ entretien 10A.

⁷²¹ entretien 45A.

⁷²² entretien 1B.

⁷²³ il s'agit d'une MOUS : maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.

(DNP) et enfin le fonds d'action sociale (FAS) en tant que de besoin⁷²⁴. Cette commission se réunissait une ou plusieurs fois par an, selon les demandes déposées, et instruisait les demandes de financement sur la base d'un dossier qui comportait le plus souvent les études pré-opérationnelles ou, a minima, un diagnostic détaillé avec les premières pistes de projet d'aménagement⁷²⁵. Depuis 2004, l'attribution des subventions de l'Etat est déconcentrée au niveau local : c'est le comité technique départemental (CTD), mis en place et présidé par le Préfet, qui instruit désormais les demandes de subventions. Ce comité est composé des services déconcentrés de l'Etat. Selon la circulaire de 2004 qui explique les modalités de cette déconcentration des crédits, c'est un gage d'amélioration des procédures : la circulaire « *a pour objet d'améliorer les conditions de réalisation des opérations de RHI, en donnant la responsabilité de la programmation et du financement des opérations RHI au préfet, notamment par la mise en place du comité technique départemental RHI* »⁷²⁶. Le CTD non seulement instruit les dossiers mais aussi doit programmer les opérations RHI prioritaires, en concertation avec les communes. La commission centralisée ne disparaît pas pour autant, elle constitue désormais une sorte de recours en cas de problème : « *en tant que de besoin, pour les dossiers présentant une complexité particulière, le préfet pourra saisir pour avis le comité interministériel technique RHI outre-mer* »⁷²⁷, ce qui signifie en fait : au cas où la pression politique locale serait forte pour faire financer un dossier que le Préfet ne souhaite pas financer, ce dernier peut faire appel au CIT pour que celui-ci dise non à sa place.

Les dépenses finançables au titre de la RHI sont en bref les acquisitions de terrain et d'immeuble, les démolitions, les travaux de voiries et réseaux divers (VRD), l'accompagnement social et la conduite de projet⁷²⁸. Pour financer les autres travaux prévus dans le cadre de l'aménagement du quartier, comme les places, les espaces verts, les nouveaux logements à construire, les équipements sportifs et culturels ou encore les actions sociales et économiques, il faut mobiliser d'autres sources de financements. La LBU (ligne budgétaire unique) est souvent mobilisée en complément des crédits RHI puisque presque toutes les opérations RHI s'accompagnent de la construction de logements sociaux neufs. Mais pour le reste, il est rare de solliciter d'autres financements que les crédits RHI.

⁷²⁴ Circulaire du 2 mai 2000.

⁷²⁵ Par exemple, le dernier diagnostic dont nous disposons sur Trénelle est le dossier de demande de subvention au CIV, élaboré en octobre 2000. Ce dossier s'accompagne de 20 pages d'étude d'aménagement présentant plusieurs scénarios mais peu chiffrés financièrement.

⁷²⁶ Circulaire du 26 juillet 2004.

Conclusion 5.3 : la RHI dans les DOM, un outil de restructuration des quartiers limité

L'outil RHI apparaît comme complexe et son utilisation dans les DOM n'est pas la même qu'en France métropolitaine, où il n'existe pas de vastes quartiers insalubres et illégaux à restructurer. Dans les DOM, la RHI est utilisée pour restructurer des quartiers là où elle est plutôt utilisée pour traiter ponctuellement des immeubles isolés en France métropolitaine. Cependant, si la puissance financière et foncière de l'outil RHI est très grande, il est fortement conseillé de le coupler avec d'autres procédures et d'autres financements pour qu'il soit efficace sans quoi les projets d'aménagement se limiteront à des opérations de démolition – reconstruction et de viabilisation. En effet, de nombreux postes de dépenses ne peuvent être subventionnés par des crédits RHI comme les équipements sportifs et culturels ou encore les actions sociales et économiques.

Conclusion chapitre 5 : l'utilisation quasi systématique de l'outil RHI justifie le recours à certains systèmes de valeurs

Bien qu'ils soient influencés par leurs systèmes de valeurs, les acteurs institutionnels impliqués dans la lutte contre l'insalubrité dans les DOM n'en sont pas esclaves non plus. Ils se saisissent de certaines marges de liberté (CROZIER et FRIEDBERG, 1977) qui leur permettent d'agir pour des raisons qui ne sont pas celles qu'ils énoncent dans leurs diagnostics. C'est dans les modalités de déclenchement de l'action publique que nous pouvons observer ces marges de manœuvre des acteurs. En effet, la mise en évidence des « problèmes » des quartiers insalubres et illégaux au nom d'un certain système de valeurs (la phase de problématisation) ne suffit pas à déclencher une intervention publique, même si elle va l'orienter. Ce sont les acteurs, éventuellement contraints par ce que nous avons appelé des événements extérieurs, qui sont les déclencheurs réels de l'action publique. Parfois, il n'y a pas d'action déclenchée, parce que certains acteurs n'ont pas intérêt à agir. Par exemple un maire préférera ne rien faire plutôt que d'engager une opération RHI qui sera mal vue. Ou bien l'Etat refusera d'accorder des subventions. D'autres fois, une intervention sera

⁷²⁷ Idem.

⁷²⁸ La liste complète des postes du bilan des opérations RHI est annexée à la circulaire du 26 juillet 2004.

déclenchée mais pas toujours pour les raisons énoncées lors de la phase de problématisation. Tout se passe comme si dans leurs discours, les acteurs institutionnels dissociaient l'énoncé des problèmes et les raisons de l'intervention. Les problèmes peuvent être l'illégalité, le désordre, les risques etc. Mais on est intervenu parce que le maire était très volontariste, ou parce que la DDE a fait du forcing, ou parce qu'un cyclone a déclenché la visite d'un Président qui a déclenché des promesses d'intervention... Par ailleurs, la RHI étant quasiment l'unique solution envisagée, les raisons d'intervenir sont souvent mêlées à celles d'utiliser la RHI. On intervient parce qu'on va faire une opération RHI et que cet outil permet de récupérer de l'argent, du foncier, du travail... Les raisons du choix de l'outil RHI sont nombreuses, mais quelles en sont les conséquences? D'abord, le choix de la RHI nous semble pouvoir expliquer en partie pourquoi la plupart des diagnostics élaborés par les pouvoirs publics sont influencés par le système de valeurs « ville ordonnée et sûre ». Insister sur l'insalubrité, le désordre des constructions, la densité trop élevée, la trame urbaine incohérente etc. permet aussi de justifier le recours à l'outil RHI. D'ailleurs dans la plupart des cas, les enquêtes lancées sur les quartiers ne précèdent pas mais au contraire font suite à la décision même officieuse d'intervenir par une opération de RHI. Le choix de l'outil rétroagit donc sur la phase de problématisation. Ensuite, le choix de l'outil RHI va aussi avoir des conséquences sur la transformation des quartiers et plus largement de la ville. Pour LASCOUMES et LE GALES, le choix d'un instrument d'action publique n'est jamais neutre. « *Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (LASCOUMES et LE GALES, in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004, p.267). L'outil est représentatif d'une « vision du monde » comme le sont les diagnostics qui vont conduire à l'utilisation de tel ou tel outil. Les outils sont notamment représentatifs de la conception qu'entretient la puissance publique sur ses rapports avec l'usager. « *Ils sont porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé* » (LASCOUMES et LE GALES, in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004, p.267). C'est dans les modalités d'utilisation de la RHI que nous allons à présent analyser les conséquences de cet outil non seulement en termes de transformation urbaine et sociale, mais aussi en termes de relations entre les pouvoirs publics et les habitants.

Chapitre 6. La RHI, un outil de normalisation aux effets contrastés

L'outil RHI est un outil opérationnel résultant de la combinaison de plusieurs dispositifs juridiques et financiers. L'outil peut être diversement considéré : d'un simple outil foncier permettant d'exproprier rapidement et de démolir, à un véritable outil d'aménagement permettant la restructuration tant urbaine que sociale d'un quartier. Dans les DOM, la RHI est utilisée dans cette deuxième acception. Comment cela se traduit-il sur le terrain ? Quelles sont les actions prévues et les actions finalement menées ? Nous allons analyser quelques opérations achevées ou en cours pour mettre en évidence les différentes pratiques de la RHI et les évolutions de l'outil au fil du temps. Puis, nous nous demanderons quels sont les impacts de l'utilisation de cet outil sur la structuration de l'espace urbain. Nous avons émis l'hypothèse, au début de ce travail de recherche, que la RHI conduisait comme d'autres outils d'action publique face aux logements « hors-normes » à une certaine normalisation de l'espace. Qu'en est-il exactement ? Peut-on parler de normalisation de l'espace par la RHI dans les DOM ?

Dans un deuxième temps, nous nous interrogerons sur les effets de cette normalisation à la fois sur la structuration spatiale et sur l'organisation sociale des quartiers insalubres et illégaux. De nombreux auteurs ont montré, dans la lignée d'Emile DURKHEIM, que les normes avaient une double fonction de régulation et de cohésion sociales (PILLON, 2003, p.15). D'autres courants de pensée critiquent les normes d'abord parce qu'elles stigmatisent ceux qui n'y répondent et ensuite parce qu'elles participent aussi d'un contrôle social, dont certains sociologues considèrent qu'il perpétue un système de domination donné. Pour Michel FOUCAULT, Yves DONZELOT ou encore Robert CASTEL notamment, « *la déviance n'existe pas hors des pratiques de contrôle social* » et le contrôle social est exercé par des institutions normalisantes (comme les écoles, les prisons...), qui s'imposent aux individus en les dominant (BIGOT, 1998, p. 21). Le caractère ambivalent des normes peut-il se lire dans les opérations de RHI qui touchent les quartiers insalubres et illégaux des DOM ?

6.1. Les réalisations des RHI entraînent une normalisation de l'espace :

L'outil RHI a servi à éradiquer les bidonvilles en France métropolitaine mais constitue plutôt un outil de restructuration ou d'aménagement des quartiers dans les DOM. En quoi cette « restructuration » consiste-t-elle ? Pour comprendre le contenu des opérations RHI actuelles, il est nécessaire de faire un petit détour historique sur l'évolution des pratiques en matière de RHI. Tout comme elles ont évolué en métropole des années 70 à aujourd'hui, les pratiques de la RHI ont en effet beaucoup évolué dans les DOM. Dans un premier temps, nous tenterons donc de distinguer les grandes étapes de cette évolution, c'est ce que nous avons appelé les « trois âges » de la RHI. Puis, nous étudierons quelques opérations récentes, ou en cours, pour voir concrètement quels types de travaux sont prévus et sont réalisés, qu'il s'agisse des logements, des voiries et réseaux divers ou des équipements et espaces publics. Nous nous appuierons dans cette partie sur quelques programmes prévisionnels ou bilans d'opération RHI disponibles, ainsi que sur des études de portée plus générale qui dressent une évaluation des pratiques de la RHI dans les DOM.

6.1.1. Les trois âges de la résorption de l'habitat insalubre :

Schématiquement, les opérations ont évolué de ce qu'on appelle la « tabula rasa », qui consistait à raser entièrement le bidonville et à reconstruire du neuf, en relogant le plus souvent les anciens habitants sur un autre site, à des opérations de réhabilitation des quartiers où les démolitions sont plus rares et où les habitants sont relogés sur place. L'évolution des pratiques n'est pas toujours chronologique : par exemple, on a pu avoir des opérations de réhabilitation sur site dès le début des années 80 et des opérations d'éradication totale dans les années 2000. Les pratiques dépendent aussi des villes qui les mettent en œuvre. Mais de façon générale, on constate que les quatre DOM sont concernés par la même évolution schématique. Cette évolution est retracée dans l'ensemble des études de portée générale sur l'insalubrité dans les DOM, mais aussi dans la grande majorité des entretiens avec les pouvoirs publics. Le premier âge de la résorption de l'habitat insalubre est celui de la tabula rasa, le second est celui des interventions minimales et ponctuelles dans les quartiers, et enfin le troisième est celui des opérations de réhabilitation des quartiers en respectant l'existant et en relogant les

habitants sur place.

6.1.1.1. La « tabula rasa »

Les toutes premières opérations de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM ont été lancées dans les années 60, il s'agissait d'opérations de rénovation urbaine. La procédure de RHI n'existait pas encore. De vastes bidonvilles ont été rasés et des grands ensembles de logements sociaux reconstruits en périphérie pour reloger les habitants. La première de ces opérations est l'opération de rénovation urbaine de Pointe-à-Pitre, appelée la « RUPAP », amorcée en 1961⁷²⁹. Cette opération s'étendait sur 42 ha dans le quartier central de l'Assainissement et sur 52ha de terres gagnées sur la mer. Les 6000 familles délogées du quartier de l'Assainissement ont été « mises en transit à la périphérie ». Certaines sont restées dans les immeubles de la périphérie, d'autres ont été relogées dans les 7000 logements (sociaux pour la plupart) qui furent réalisés sur les 52 ha gagnés sur la mer. De hautes tours de logements sociaux ont été érigées, transformant durablement le paysage urbain de la capitale guadeloupéenne. Sur le même principe a eu lieu l'opération de rénovation urbaine du Chaudron et de Butor-Vauban, à Saint-Denis de La Réunion. 630 familles ont été décasées des bidonvilles du centre ville et relogées dans les nouveaux grands ensembles. Dans la nouvelle cité du Chaudron, 151 logements individuels ont été construits pour les plus pauvres en 1960 et plus de 2000 logements collectifs ont été construits entre 1965 et 1972 (GEHIN et PAULAIS, 2000). En Martinique, la première opération de résorption de l'habitat insalubre fut par contre une opération de RHI, mais qui suivait là encore les mêmes principes. Il s'agit de la RHI du Morne Pichevin, initiée en 1977⁷³⁰, à Fort-de-France. C'est d'ailleurs la toute première RHI de l'ensemble des 4 DOM. Le périmètre de la RHI s'étendait sur 4.9 ha et hébergeait 800 habitants. La totalité des 241 logements ont été démolis, et une « cité moderne » a été reconstruite sur les lieux, comportant 360 logements sociaux⁷³¹. Une partie des habitants du Morne Pichevin a été relogée dans la Cité Dillon, où plus de 2000 logements sociaux ont été construits dans les années 60. Notons que les chiffres des logements démolis varient selon les sources puisque l'agence d'urbanisme de Martinique estime que ce sont 760

⁷²⁹ les données sur cette opération sont issues de GEHIN et PAULAIS, 2000.

⁷³⁰ Nous rappelons que la loi Vivien de 1970 a été rendue applicable dans les DOM par un décret de 1973.

⁷³¹ Issu d'une note de la DDE Martinique en 2000 reprise dans *Rapport d'évaluation de la politique de logement social dans les DOM*, version provisoire rendue en juillet 2001 avant l'abandon du rapport. Rapporteur général : Jean-Marie BUTIKOFER

logements qui ont été démolis sur le Morne Pichevin⁷³². A la même époque était lancée la deuxième RHI de l'île de la Martinique et des DOM de façon générale, la RHI « Front de mer » à Sainte Marie, que nous citons ici car il s'agit d'une des très rares opérations à avoir fait l'objet d'une évaluation. En 1993, le Cabinet Saville a en effet analysé trois RHI de Martinique pour le compte de la DDE qui cherchait des éléments d'évaluation. Cette opération a été envisagée en 1976 après un violent raz-de-marée, et a débuté en 1978 pour être clôturée en 1987. La zone de bord de mer abritait 63 constructions et 262 habitants. L'ensemble des constructions fut démolie et les habitants ont été relogés hors du site : certains dans une cité de transit et les autres dans la ZAC Villeneuve en cours de construction à l'époque. Cette opération représente pour le cabinet Saville l'exemple de « *la première génération de RHI où : on rase tout, on relogé la population sur un autre site, on en fait pas d'accompagnement social particulier* »⁷³³.

Globalement on peut considérer que l'époque de la tabula rasa a dominé jusqu'à la fin des années 80, comme le constate un bureau d'étude pour La Réunion : « *L'approche qui perdure jusque vers la fin des années 80 est une approche très rudimentaire « on rase tout et on reconstruit* ». »⁷³⁴. La Guadeloupe fait un peu exception car les premières opérations de RHI n'ont été lancées qu'après le cyclone Hugo de 1989. Jusqu'en 1989, l'ensemble des crédits de l'Etat étaient en fait concentrés sur la RUPAP. Les premières grandes opérations étaient toutefois des opérations de tabula rasa, à l'exemple de l'émblématique opération RHI de Boissard aux Abymes (commune jouxtant Pointe-à-Pitre), qui reste la plus grande et la plus longue de France. Le périmètre RHI s'étend sur 64 ha et est divisé en quatre secteurs : Lacroix, Flory, Sonis et Lafont, traités les uns après les autres. Des études de 1982 estiment que 5300 personnes (1700 ménages) vivent dans ce bidonville géant. Deux arrêtés d'insalubrité ont été pris en 1985 puis en 1987. En fait, l'évolution des pratiques en matière de résorption de l'habitat insalubre peut se lire au cours de cette même opération. Les premiers travaux ont consisté à raser des morceaux de bidonvilles et à reloger les habitants dans des immeubles HLM où ils ne souhaitaient pas vraiment habiter, mais peu à peu les relogements ont fait plus de cas des populations. Aujourd'hui, la partie restant à traiter est le cœur historique du quartier, appelé le Vieux Boissard. Des réflexions sont en cours pour voir dans

⁷³² *Politique d'intervention sur les quartiers insalubres de la Martinique, 1980-1985*, ADUAM, 1985

⁷³³ *Evaluation de la politique de RHI en Martinique*, Cabinet SAVILLE, décembre 1993

⁷³⁴ *Rapport d'évaluation de trois opérations de résorption de l'habitat insalubre à La Réunion*, réalisé par BERGMAN-INGEROP pour la DDE 974.

quelles mesures il serait possible de conserver une partie des constructions de ce quartier, ou de reconstruire sur le même site, pour les mêmes habitants. Enfin en Guyane, nous avons concentré nos recherches sur la ville de Cayenne or cette ville n'a pas vraiment de passé en matière de RHI. Ce sont plutôt les deux communes de Kourou et de Saint-Laurent du Maroni qui ont expérimenté les premières la procédure de RHI, dans les années 80. A Cayenne, on peut considérer que la pratique de la RHI s'est relancée en 2000 seulement, les deux seules expériences notables étant les opérations de Suzini (date) et du Village Chinois (date). S'agissant de Suzini, le bidonville a été rasé et les habitants ont été relogés dans les logements sociaux de Balata, en périphérie de Cayenne. S'agissant du Village Chinois, l'opération a été abandonnée en 1996 suite à la faillite de l'opérateur, la SEMAGU, qui a été placée en redressement financier. L'opération n'était pas une opération de tabula rasa. Enfin, seule une RHI est en cours actuellement sur Cayenne, celle du bidonville Eau Lisette, et l'opération consiste actuellement à démolir le bidonville et à reloger les habitants hors de Cayenne autant que possible.

Il est difficile, et par ailleurs non nécessaire, de dater avec précision la fin de ce « premier âge » de la résorption de l'habitat insalubre ». Il est a contrario reconnu par tous les acteurs publics interrogés que cet âge est révolu. « *La RHI bulldozer c'est fini* », dit par exemple le directeur de l'agence d'urbanisme de Martinique⁷³⁵. L'identification d'une deuxième phase d'intervention est également partagée par tous, même si certains la situent plus ou moins tôt dans le temps. Le deuxième âge des interventions publiques dans les quartiers insalubres consistent à réaliser des travaux ponctuels hors d'un projet d'aménagement global, c'est ce que nous appellerons « les interventions minimales ».

6.1.1.2. Les interventions minimales

Avec la durcification des bidonvilles et l'enracinement de l'habitat insalubre et de ses habitants dans les paysages urbains, les pratiques évoluent. Un urbaniste guadeloupéen explique que les habitants des quartiers insalubres, « *ce sont des électeurs, donc ce sont des gens que fatalement, il faut traiter* » : la durcification pousse alors selon lui les maires à agir au sein même de ces quartiers mais un peu a minima, et au coup par coup. Il situe cette phase d'interventions minimales entre les années 60 et le milieu des années 75, donc relativement

tôt dans l'histoire des quartiers spontanés, dont la plupart se sont érigés dans les années 50 et 60⁷³⁶. Un géographe martiniquais estime aussi que c'est la densification des quartiers insalubres qui a contraint les élus à abandonner leurs politiques d'éradication totale : « *face à la densification sans cesse croissante de ces quartiers, les municipalités durent réagir et n'eurent d'autre choix que de légaliser ou de les reconnaître plus ou moins officiellement* » (SAFFACHE et PLANTIN, 2002, p.16). On voit bien que pour les auteurs, ce changement de politique est contraint puisqu'ils considèrent que les élus « *n'eurent d'autre choix* » que de conserver ces quartiers au lieu de les démolir. En quoi consiste alors l'intervention publique ? Il s'agit d'une époque de « *viabilisation sommaire des terrains occupés* » (GEHIN et PAULAIS, 2000), non intégrée dans un projet d'aménagement d'ensemble comme le soulignent l'ensemble des études de portée générale sur la RHI dans les DOM. « *Ces opérations se sont souvent faites dans l'urgence, au coup par coup et sans schéma d'aménagement et de développement d'ensemble* » (GEHIN et PAULAIS, 2000), ou encore : la politique de viabilisation des quartiers « *a souvent pris l'aspect d'un bricolage* » qui n'a pas résolu les problèmes d'insalubrité ni de structure propres au quartier⁷³⁷. Selon le rapport de l'ADUAM en 1985, ces interventions minimales étaient en outre calquées d'un site à l'autre sans prise en compte des spécificités de ces sites. Pour GEHIN et PAULAIS, elles ont contribué à conforter des situations de fait et accentué la durcification des logements, « *freinant ainsi la mise en œuvre d'actions à plus long terme permettant d'intégrer ces quartiers à la ville et à la trame urbaine* » (GEHIN et PAULAIS, 2000, p.60).

Concrètement, que s'est-il produit dans les quartiers ? Des voies sont goudronnées, des réseaux implantés, des fontaines d'eau potable construites... On trouve trace de ce « deuxième âge » de la résorption de l'habitat insalubre dans l'ensemble des quartiers que nous avons étudiés. Par exemple, l'eau a été amenée à Volga Plage en 1965, puis l'électricité en 1970, bien avant le lancement d'une opération RHI sur ce quartier en 1988. A Trénelle, Mariette B. se souvient qu'en 1968, la municipalité avait déjà goudronné les rues, construit une école et une chapelle, et qu'au tout début des années 70 l'eau et l'électricité ont été amenées⁷³⁸. Dans les quartiers de Cayenne en Guadeloupe, à la BP 134 en Guyane ou encore à Rivière des Galets à La Réunion, les municipalités ont progressivement goudronné, implanté des réseaux

⁷³⁵ entretien 16A.

⁷³⁶ entretien 39A.

⁷³⁷ *Politique d'intervention sur les quartiers insalubres de la Martinique, 1980-1985*, ADUAM, 1985

⁷³⁸ entretien 22B.

d'eau et d'électricité etc. au fil du temps et hors d'un projet d'aménagement (ou d'éradication d'ailleurs) global. Même sur le bidonville d'Eau Lisette, voué à la démolition, nous avons vu que deux bornes fontaines avaient été installées en 1993, suite à l'épidémie de choléra.

Ces interventions ponctuelles ont débuté dès les années 60 et ont été très fréquentes dans les années 70 et 80. Puis, dans les années 90 et 2000, les acteurs publics se sont plus systématiquement orientés vers la RHI pour intervenir dans les quartiers insalubres. Dans les discours, les années 80 ont marqué un réel tournant. Un rapport d'évaluation sur la RHI à La Réunion estime que : « *L'angle de vue a changé. Il ne s'agit plus dorénavant de raser et reconstruire mais de restructurer en respectant l'existant, le fonctionnement social du quartier, et d'autres facteurs comme l'attachement au quartier, les éventuelles solidarités qui se sont mises en place et les petites activités économiques.* »⁷³⁹. On entre alors dans le troisième âge de la résorption de l'habitat insalubre : celui de la réhabilitation des quartiers dans le cadre d'un projet d'aménagement d'ensemble.

6.1.1.3. La réhabilitation des quartiers d'habitat insalubre et illégal :

L'avènement dans les années 80 des politiques d'urbanisation sur le terrain, en tenant mieux compte de l'existant, n'est pas spécifique aux DOM. Dans l'ensemble des bidonvilles du Tiers-Monde on constate aussi cette évolution, à la même période, de l'éradication à la réhabilitation sur le terrain. C'est par exemple le cas dans les favelas de Rio de Janeiro : après une période de démolitions autoritaires sous la dictature militaire, les pouvoirs publics décident dans les années 80 d'urbaniser les favelas, ce qui aboutira progressivement au vaste projet « favela-bairro » consistant à faire des favelas des quartiers de la ville à part entière (BENZAGLOU, 2001). Pour Bernard GRANOTIER, la date charnière est 1976, date la conférence mondiale de l'habitat de Vancouver. Des solutions plus positives que l'éviction et la démolition radicale des bidonvilles y sont en effet prônées : l'amélioration in situ ou la reconstruction de nouveaux logements pour les plus pauvres, y compris sur le site où ils habitaient (GRANOTIER, 1980). Noël CANNAT note aussi qu'au début des années 80, pendant ses voyages dans de nombreux bidonvilles du monde, c'est plutôt la « *consolidation*

⁷³⁹ Rapport d'évaluation de trois opérations de résorption de l'habitat insalubre à La Réunion, réalisé par BERGMAN-INGEROP pour la DDE 974.

in situ... qui a les faveurs de la Banque Mondiale ». Il note que cette solution est également défendue par les associations d'habitants, mais il doute à l'époque de la capacité réelle des pouvoirs publics à la mettre en œuvre. Selon lui, la réhabilitation *in situ* « exige de l'administration un effort exceptionnel de découverte du terrain et d'écoute des besoins réels » (CANNAT, 1988, p.23). Les années 80, c'est aussi l'avènement de la politique de la Ville en France. Or pour de nombreux acteurs interrogés, l'esprit de la politique de la Ville et notamment des opérations DSQ a beaucoup influencé les RHI de la fin des années 80 et des années 90 dans les DOM. Le rapport d'évaluation de la RHI à La Réunion note qu'à partir de 89 il y a eu à la fois une augmentation des crédits RHI et un couplage avec les opérations DSQ, incluant par exemple la mise en place des MOUS et se concrétisant par une approche à la fois urbaine et sociale. C'est ce que le rapport appelle l'influence de l'esprit « banlieue 89 »⁷⁴⁰. De même, l'ADUAM estime qu'après l'époque de la viabilisation sommaire des terrains est intervenue une époque de « restructuration-aménagement » dans les années 80, visant l'insertion urbaine et sociale des quartiers. Là encore est citée l'articulation RHI-politique de la ville. L'objectif n'est plus de démolir, il n'est plus de viabiliser, il est de limiter la « déstructuration du tissu urbain et social existant » et de viser « l'insertion » qu'elle soit urbaine, sociale ou économique⁷⁴¹.

Selon GEHIN et PAULAIS, l'opération emblématique de ce troisième âge de la résorption de l'habitat insalubre est la RHI Texaco à Fort-de-France. Cette RHI a été initiée en 81 et achevée en 99. Le quartier de Texaco, sur une colline du centre ville, comptait à l'époque (en 1980) 205 constructions et 800 personnes. Les nouveautés de cette RHI d'un nouveau genre ont été de procéder à la régularisation foncière des habitants, de mener une concertation avec ceux-ci, ou encore d'abaisser les normes techniques pour s'adapter à l'existant. Parallèlement aux actions de viabilisation, des équipements publics ont été construits, des actions de développement économique menées, le tout après la mise en place d'une équipe d'animation et de suivi social (GEHIN et PAULAIS, 2000, p.70). Pour la directrice du bureau de la planification et du droit des sols de la Ville de Fort-de-France, c'est aussi la RHI de Texaco qui marque l'entrée dans les RHI nouvelles vagues : « On y a fait beaucoup de démarches, et c'est celle qui a inauguré ce qui existe aujourd'hui », dit-elle⁷⁴². La RHI du Village Saramaka

⁷⁴⁰ Rapport d'évaluation de trois opérations de résorption de l'habitat insalubre à La Réunion, réalisé par BERGMAN-INGEROP pour la DDE 974.

⁷⁴¹ Politique d'intervention sur les quartiers insalubres de la Martinique, 1980-1985, ADUAM, 1985.

⁷⁴² Entretien 15A.

à Kourou, en Guyane, fait également figure de symbole des nouvelles RHI dans les DOM. Initiée également au début des années 80, la RHI a été couplée avec une opération DSQ en 1991. La ligne conductrice de cette RHI (toujours en cours aujourd'hui) est de respecter l'habitat traditionnel noir marron. La concertation avec les habitants a été très poussée.

Malgré l'évolution des discours et la réalisation de quelques grosses RHI souvent citées en exemple, comme Texaco ou le Village Saramaca, les pratiques de la RHI ne sont pas toujours très éloignées de la phase précédente des interventions minimales. La plupart des opérations de RHI sont aujourd'hui critiquées pour n'être que des opérations de démolition-reconstruction et de viabilisation, sans le développement social et économique attendu. Par exemple, un article très récent sur la résorption de l'habitat insalubre en Martinique conclue en conseillant de « *ne plus se contenter d'une gestion au coup par coup* » mais de « *mettre en place une véritable stratégie d'aménagement* » en traitant à la fois les problèmes sociaux, économiques, architecturaux... (SAFFACHE et PLANTIN, 2002). De même, le directeur de l'agence d'urbanisme de la Martinique trouve que les réflexions de l'ADUAM dans les années 80 sur la réhabilitation in situ sont encore d'actualité : « *toute la question est de savoir si il faut traiter la RHI tout court, ou bien la problématique plus générale...* », dit-il. « *On avait essayé, dans les années 80, 85, c'est pour dire si c'est vieux. Et les problématiques qui étaient posées là demeurent. C'était une réflexion qui me semble encore d'actualité* »⁷⁴³. En Guadeloupe on retrouve les mêmes critiques, bien que les discours des pouvoirs publics soient beaucoup plus axés sur le développement social et économique qu'en Martinique ou qu'en Guyane par exemple. Ainsi, un urbaniste de la Ville du Moule estime que malgré les évolutions, « *les actions de RHI sont lacunaires, elles ne prennent en compte que les problèmes de réseaux et de logements, elles ne prennent pas en compte ni l'économie, ni la mixité sociale* »⁷⁴⁴. Mêmes critiques en Guyane, malgré le précédent de la RHI du Village Saramaca. Un urbaniste au sein d'un bureau d'étude constate : « *la RHI on s'en sert comme un outil pour viabiliser du foncier, c'est tout. (...) mais c'est ni un outil franchement social, ni un outil de restructuration* »⁷⁴⁵.

Conclusion 6.1.1 :

⁷⁴³ entretien 16A.

⁷⁴⁴ entretien 39A.

⁷⁴⁵ entretien 6A.

L'avènement du troisième âge de la résorption de l'habitat insalubre, qui ne se contenterait pas d'une action urbanistique mais y couplerait des actions économiques et sociales, en concertation avec les habitants, apparaît donc davantage aujourd'hui dans les discours que dans les pratiques. Il semble qu'il soit encore trop tôt pour pouvoir dire si l'évolution des pratiques est en cours ou bien si elle ne suivra jamais celle des discours... Quoi qu'il en soit, les actions de résorption de l'habitat insalubre d'aujourd'hui dans les DOM ne consistent plus à tout raser, elles ne consistent plus à intervenir ponctuellement hors de tout cadre opérationnel, elles consistent à réaliser des opérations RHI dont l'objectif affiché est de respecter la trame urbaine existante et, dans la mesure du possible, les volontés des habitants. Cette évolution de la RHI dans les DOM suit celle de l'intervention en quartiers anciens en France, qui a évolué de la rénovation lourde à la réhabilitation plus fine. Comme le constate Yves GRAFMEYER, *« cette inflexion s'inscrit elle-même dans un contexte historique plus général, marqué tout à la fois par un regain d'intérêt pour les centres des villes, par l'engouement pour des valeurs telles que le « patrimoine », l'« historicité », la « qualité du cadre de vie », et aussi par l'essoufflement du rythme des constructions neuves »* (GRAFMEYER, 1994, p. 114). Cette inflexion répond à l'évolution du système de valeurs sur l'urbain que nous avons déjà analysé dans le chapitre 4.

Nous allons à présent analyser quelques programmes d'opérations actuelles pour voir concrètement les travaux qui sont réalisés dans les quartiers insalubres et illégaux, que ce soit dans le cadre d'une simple RHI ou dans le cadre d'une opération plus globale si elle existe.

6.1.2. Quelques exemples d'opérations RHI

Nous allons à présent tenter de donner un aperçu du contenu des opérations de RHI. Concrètement, comment les quartiers sont transformés ? Que construit-on ? Mène-t-on d'autres actions que celles sur le cadre bâti ? Avant d'entrer dans cette description, il convient de souligner les grandes difficultés que nous avons rencontrées, lors de nos investigations, pour rassembler des éléments quantitatifs sur le programme des opérations RHI. En effet, dans les études pré-opérationnelles, les programmes sont souvent non seulement indicatifs mais en outre très concis. Ensuite, nous n'avons pas pu récupérer d'études opérationnelles à proprement parler, à l'exception de l'étude préliminaire de la réalisation de la voie sur berges

dans le cadre de la RHI sur Trénelle. Enfin, les documents de bilan ou d'évaluation sur les opérations RHI en cours ou achevées sont extrêmement rares. Sur nos quartiers d'étude, nous n'avons pu trouver que les documents suivants : les comptes-rendus annuels sur la RHI de Cayenne de 2002 et de 2004, mais au sein desquels il est difficile de reconstituer la synthèse de ce qui était prévu et de ce qui a été réalisé (à part sur le plan purement financier), et l'étude d'évaluation de trois RHI à La Réunion comportant l'évaluation de la RHI Rivière des Galets 1^{ère} tranche. Nous disposons également d'une brochure de la CCNM (communauté de communes du Nord de la Martinique) sur le bilan des RHI en cours dans le Nord de la Martinique, que nous avons choisi d'utiliser car les opérations qui y sont décrites sont symboliques des petites opérations de RHI qui peuvent être menées dans l'ensemble des 4 DOM. Cela pourra compléter notre point de vue sur les RHI qui touchent nos quartiers d'étude et qui sont à l'inverse de « grosses » RHI.

Pour synthétiser la description des opérations, nous les avons regroupé en trois sous-ensembles : celles que l'on appellera les « petites RHI », les « RHI non couplées avec une opération DSQ » et enfin les « RHI couplées avec une opération DSQ ». Les deux dernières catégories concernent des quartiers plus vastes que la première catégorie, sur lesquelles les opérations ont plus d'ampleur. Enfin, nous avons tenu à dissocier les opérations RHI couplées avec une opération DSQ car elles comportent un volet social et économique qui est a contrario difficile à mettre en œuvre dans le cas d'une opération de RHI simple qui ne permet pas de réunir les financements adéquats. Avant d'entrer dans le détail des opérations, il est utile de préciser que très peu d'opérations de RHI sont achevées, ce qui ne rend pas possible d'en dresser un bilan exhaustif. Nous nous contenterons donc d'évoquer les grandes lignes des projets tels qu'ils ont été conçus et tels qu'ils se déroulent.

6.1.2.1. Les petites RHI :

Nous nous appuyerons ici sur un numéro du journal d'information de la communautés de communes du Nord de la Martinique (CCNM) datant du premier semestre 2002 ainsi que sur l'entretien que nous avons réalisé en novembre 2002 avec la chargée d'opération habitat et développement urbain de la CCNM qui suit l'ensemble des opérations RHI de cette intercommunalité. En 2002, 4 opérations RHI étaient achevées ou en travaux, 4 autres étaient

en phase d'étude et 1 RHI était en projet. Au total, 9 RHI étaient gérées par la CCNM.

opération	Nombre de logements concernés	Etat d'avancement
Anse Belleville, comme du Prêcheur	99 logements	Travaux lancés en 1999
Fond Capot, commune du Carbet	64 logements	Travaux achevés en 2000
Quartier Pavillon, commune du Lorrain	88 logements	Travaux lancés en 1998
Quartier fonds d'or, commune du Marigot	11 logements	Travaux lancés en 1999
Nord Plage, commune de Macouba	36 logements	Phase étude.
Quartier du Fort, commune de Saint Pierre	117 logements	Etudes préalables lancées en 2002
Usine Reynoird, commune du Robert	25 logements	Consultation du bureau d'étude pour la réalisation des études préalables
La Crique, commune de la Trinité	15 logements	Etudes lancées en 2002
Quartier autre bord, commune de Case-Pilote	86 logements	Dossier en cours d'instruction

Pour les 4 RHI en cours ou achevées, en quoi ont consisté les opérations ? Pour Anse Belleville, 39 familles ont été relogées dans des LES⁷⁴⁶, la viabilisation du site a été effectuée et une station d'épuration a été construite. Pour Fond Capot, 10 des 64 logements ont été démolis, la viabilisation du site a été effectuée et des équipements de proximité ont été réalisés : une place, des espaces verts, des toilettes publiques... Pour le quartier Fonds d'Or, la rivière a été recalibrée, le site a été viabilisé, 9 logements ont été démolis, 14 LLS⁷⁴⁷ ont été construits et 5 LES restaient encore à construire en 2002. Des espaces verts ont été aménagés. La RHI du Quartier Pavillon enfin apparaît comme la plus complète car elle conjugue des actions de viabilisation, comme toutes les autres, des démolitions de logements insalubres (30 logements démolis), la constructions de 16 LES, l'aménagement d'une place publique, la canalisation de la rivière mais aussi un concours d'arts plastiques pour revaloriser l'image du quartier ainsi que la création d'un centre commercial.

⁷⁴⁶ logements évolutifs sociaux, accession sociale à la propriété.

⁷⁴⁷ logements locatifs sociaux

Comme l'explique la chargée d'opérations, la création de ce petit centre commercial ainsi que l'aménagement de places de stationnements et la construction de nouveaux logements locatifs sociaux à proximité ont permis de redynamiser les activités économiques qui existaient déjà dans ce quartier Pavillon, au Lorrain. *« C'était un quartier qui se trouve vraiment à proximité du bourg et qui avait déjà des activités commerciales, qui étaient hébergées dans des constructions mais qui ne fonctionnaient pas très bien (...), qui se trouvaient dans des constructions qui n'étaient pas vraiment adaptées à recevoir des commerces. C'était des constructions pour le logement, que les gens ont transformé. Mais qui ne pouvaient pas vraiment à terme comment dire.. se moderniser. Donc on a décidé de construire un bâtiment à usage commercial et on y a relogé 4 commerçants qui étaient dans le périmètre RHI ».* Depuis, elle constate que ces commerçants ayant *« pignon sur rue »* ont accru leur activité : *« les commerçants maintenant ont une clientèle plus régulière et ils ont pu améliorer leur chiffre d'affaire »*⁷⁴⁸.

Le cas des petites opérations RHI du Nord de la Martinique nous montre que les opérations consistent essentiellement à démolir les logements insalubres, reconstruire des logements sociaux neufs et viabiliser les sites. La lutte contre les risques naturels est systématiquement traitée (délogement, canalisation des rivières). Par ailleurs, même s'ils s'agit de petites opérations, elles comportent souvent des volets plus paysagers voire des volets économiques comme ce fut le cas pour la RHI Pavillon au Lorrain. Ce schéma « démolitions – reconstructions – viabilisation – espaces publics » nous semble bien représenter le schéma type d'une opération RHI de petite taille. A contrario, ce qui n'apparaît pas dans le programme de ces opérations mais qui nous a semblé particulier, c'est la concertation avec les habitants. Celle-ci est souvent menée assez en amont des projets ce qui est loin d'être généralisable à toutes les opérations RHI. Il est très probable que la qualité de la concertation dépende essentiellement de la personnalité de la chargée d'opération que nous avons pu rencontrer et qui croit beaucoup aux actions sociales pour favoriser la réussite des opérations RHI qu'elle gère. Elle a elle-même une formation sociale et a réalisé son mémoire de fin d'études sur les problèmes de relogement lors des opérations RHI en Martinique. Aussi est-elle particulièrement sensibilisée à l'importance de la concertation avec les habitants.

⁷⁴⁸ entretien 22A.

6.1.2.2. Les RHI non couplées avec une opération DSQ :

Regardons à présent les programmes des RHI de plus grande taille mais qui restent « simples » dans le sens où elles ne sont pas couplées avec d'autres mécanismes d'aménagement ou de développement économique et social, comme les opérations DSQ. Nous nous appuyerons ici sur les exemples de Trénelle en Martinique, de Cayenne en Guadeloupe et de Eau Lisette en Guyane, qui sont des opérations RHI en cours sur nos quartiers d'étude. Le tableau ci-dessous résume l'état d'avancement de ces opérations et le nombre de logements inclus dans le périmètre de la RHI. Les quartiers sont plus vastes que ceux que nous venons de citer dans le Nord de la Martinique.

opération	Nombre de logements dans le périmètre RHI	Etat d'avancement ⁷⁴⁹
Cayenne, commune de Capesterre Belle Eau	98 logements en 2002 ⁷⁵⁰	RHI lancée en 1991, travaux en cours.
Eau Lisette, commune de Cayenne	257 logements dont 177 dans la cité et 80 dans le bidonville ⁷⁵¹	RHI lancée en 2003, travaux en cours.
Trénelle, commune de Fort-de-France	Environ 650 logements ⁷⁵²	RHI en phase études, travaux non lancés.

Au regard de l'avancement de ces trois RHI, nous analyserons les bilans fournis par la SIG pour la RHI en cours mais bien avancée de Cayenne, et les programmes prévisionnels pour les deux autres RHI de Eau Lisette et de Trénelle, la première venant à peine de démarrer et la seconde n'étant pas encore lancée. Toutes les informations concernant ces opérations n'ont pas pu être collectées.

Tableau 10 – Présentation de l'opération RHI de Cayenne :

⁷⁴⁹ bilan effectué en juillet 2005.

⁷⁵⁰ d'après l'enquête socio-économique et bâti sur Cayenne, réalisée par C2R pour la SIG, février 2004.

⁷⁵¹ D'après l'Etude pré-opérationnelle de RHI Eau Lisette, réalisée par C2R pour la SIGUY, octobre 2003

⁷⁵² chiffre issu du dossier de demande de subvention au CIV datant de octobre 2000, mais l'état des lieux réalisé en mars 2005 pour la réalisation de la première tranche de la RHI (voie sur berge) fait état de 2500 habitants environ.

Opérateur	SIG
Démolitions	112 prévues, 76 réalisées en 2001
Logements reconstruits sur site	68 prévus dont 40 LLS ⁷⁵³ 46 réalisés dont 29 LLS et 17 LAD
Logements reconstruits hors site	89 logements prévus dont 72 LLS et 17 LES 72 LLS réalisés
VRD	réalisation d'un réseau de distribution d'eau potable, raccordement au tout à l'égout des parcelles libérées, mise en place d'un réseau de collecte des eaux pluviales, enfouissement des réseaux électrique et téléphonique, réalisation de voiries tertiaires et secondaires.
Bureaux et commerces	4 locaux commerciaux construits
Equipements et espaces publics	1 terrain de sport prévu (bord de mer)
Autre	1 maison de quartier prévue

A Cayenne, l'opération RHI a essentiellement consisté en des actions de démolitions – reconstructions de logements et de viabilisation du site. S'agissant des logements, les LLS sont diversement accueillis par les habitants, qui s'y sentent plutôt en transit le temps de recevoir eux aussi un logement en accession à la propriété. Aucun LES n'a été construit sur le quartier, la SIG préférant la solution du LAD, logement en accession différée. Comme l'explique le directeur du service aménagement de la SIG, le LAD leur offre plus de garanties que le LES : « *Le LES n'est pas encadré puisqu'on laisse les gens faire ce qu'ils veulent. Et la signature de l'acte de vente est différée, c'est ça aussi la carotte : on leur dit qu'ils seront propriétaires quand ils auront montré qu'ils en sont capables, capables d'utiliser leur logement en bon père de famille* »⁷⁵⁴. Sur le terrain, les LAD sont très bien accueillis par les habitants, qui se les approprient très vite comme le montre la photo ci-dessous.

⁷⁵³ nombre de LAD et de LES prévus non disponible. Il est possible que des LES prévus se soient transformés en LAD.

⁷⁵⁴ Entretien 41A.



Photo 52 - Deux LAD à peine construits mais déjà appropriés, Cayenne (février 2004)

Mis à part les actions sur les VRD et sur les logements, quelles actions ont été réalisées ? S'agissant des 4 locaux commerciaux, ils n'étaient pas prévus initialement, mais au final ils ne sont pas utilisés comme tels. Aucun artisan n'ayant souhaité louer ces locaux, c'est l'association du quartier Kayenn Doubout qui utilise les locaux pour ses activités, de musique notamment. Une maison de quartier était prévue dans le programme initial de l'opération mais n'était toujours pas construite lors de notre visite sur le quartier en février 2004. Pour favoriser le développement économique dans ce quartier très fortement touché par le chômage, l'association d'habitants a proposé de faire travailler les jeunes du quartier dans les chantiers de construction des logements, ce qui a été le cas. Gilles V., membre de l'association, regrette cependant que d'autres propositions faites par l'association dans le cadre de la RHI n'aient pas du tout été prises en compte, comme tous les projets d'insertion sociale, et qu'il n'y ait pas eu d'aire de jeux pour les enfants ni de maison de quartier, bien que ces équipements aient été prévus dans les plans d'aménagement. *« La RHI ne s'occupe que de construire des nouveaux logements, mais il faudrait d'autres actions pour créer des activités pour les habitants, qui sont pour la plupart des rmistes. Beaucoup d'habitants ont démissionné de l'association car ils sont trop désabusés »*, explique Gilles V⁷⁵⁵. Le bilan dressé par la SIG sur la RHI de Cayenne en 2002 estime également que les actions sociales et économiques devront être davantage développées au cours de la quatrième et dernière tranche de l'opération de RHI, qui est présentée ainsi : *« la quatrième tranche verra la fin des relogements, la mise en place d'équipements, la réalisation des dernières voiries et le traitement paysager du site. Toutefois, cette phase de saurait se faire sans un*

⁷⁵⁵ entretien 16B.

accompagnement social fort et une réflexion sur le développement économique du quartier qui connaît un fort taux de rmistes ». Ce même bilan avoue que « *cet aspect au début de l'opération n'avait pas été perçu comme un élément prépondérant de ce type d'opération* »⁷⁵⁶.



Photo 53 - Aménagement de la rue principale de Cayenne (photos Patrick Vasseaux, février 2004)

La RHI de Eau Lisette apparaît elle aussi comme une opération centrée sur les VRD et la démolition-reconstruction de logements. Toutefois, contrairement au cas de Cayenne, cette RHI se divise en deux opérations distinctes : l'éradication totale de la partie bidonville, avec création sur la même emprise d'une petite opération mixte logements- activités, et la remise aux normes de la partie lotissement.

Tableau 11 – Présentation de l'opération RHI de Eau Lisette⁷⁵⁷ :

Opérateur	SIGUY
Démolitions	180 logements dont la totalité des 80 logements du bidonville et 100 logements dans la partie Cité
Logements reconstruits sur site	42 logements (sur l'emprise bidonville) dont 20 LLS 22 LES
Logements reconstruits hors site	63 familles (à reloger dans le parc HLM existant)
VRD	Voies piétonnes et cyclables le long de la

⁷⁵⁶ *RHI de Cayenne, compte rendu annuel à la ville de Capesterre Belle-Eau* (CRACL 2002), SIG, 2002. p.5.

⁷⁵⁷ données issues de l'*Etude pré-opérationnelle de RHI Eau Lisette*, réalisée par C2R pour la SIGUY, octobre 2003.

	rocade Routes de connexion est-ouest et nord-sud 1 pont au dessus du canal (en bois pour piétons à l'heure actuelle) 1 réseau complet d'assainissement enfouissement et extension du réseau EDF enfouissement de l'éclairage public enfouissement du réseau téléphone
Bureaux et commerces	3500 m2 de SHON (sur la partie bidonville)
Equipements et espaces publics	1 commerce de proximité 1 équipement public (à définir) 1 crèche ou 1 halte-garderie 1 maison de quartier 1 square
Autre	1 école d'infirmière (sur la partie bidonville)

Le programme de la RHI Eau Lisette sera réalisé en deux phases successives : la première phase est celle de la démolition du bidonville. L'éradication totale de ce bidonville fait consensus, au regard de la grande précarité des constructions. Comme l'exprime l'étude pré-opérationnelle, *"il est inconcevable d'en conserver ne serait-ce qu'une seule"*. Deux autres facteurs jouent en faveur d'une démolition totale et d'un non relogement des populations sur le même site : d'abord le bidonville est essentiellement habité par des immigrés (à 96%) dont la plupart sont en situation irrégulière, ensuite l'emprise de ce bidonville est très bien située dans l'espace urbain : elle marque l'entrée dans le centre ville de Cayenne. Les acteurs de l'aménagement souhaitent revaloriser cette entrée de ville, en implantant des bureaux notamment : *« la volonté municipale était d'éviter de faire du tout logement, mais de lier les activités commerciales, voire artisanales dans le secteur, à une nécessité aussi de relogement »*, explique le directeur des programmes de la SIGUY, qui gère l'opération RHI⁷⁵⁸. Seuls 42 logements seront donc reconstruits sur l'emprise du bidonville, pour 105 familles à reloger au total. A priori, aucune de ces familles ne sera relogée dans ces 42 logements, qui seront sociaux mais « haut de gamme » et auront plutôt vocation à accueillir des ménages non issus d'Eau Lisette. S'agissant des bureaux, aucune étude d'opportunité n'a été réalisée en amont pour savoir s'ils correspondaient vraiment à une demande. C'est un peu ce que regrette la nouvelle chargée de mission RHI de la Ville de Cayenne, recrutée une fois que le programme de la RHI était bouclé : *« Sur Eau Lisette, on va créer un pôle d'activité mais moi je m'interroge : est-ce qu'on a réfléchi au type d'activité qu'on voulait implanter ? »*

⁷⁵⁸ Entretien 49A.

*qui va vouloir venir s'implanter ? Il n'y a pas d'informations là-dessus dans les études. Tout ce que j'ai comme informations moi c'est : on va faire un pôle d'activités tertiaires. »*⁷⁵⁹. La deuxième phase de la RHI touchera la Cité Eau Lisette, partie résidentielle mais précaire mais où 101 familles ont tout de même été recensées comme vivant dans des logements insalubres. Il s'agit dans la plupart des cas d'une insalubrité dite de « fonds de cour », les propriétaires des maisons principales ayant construit dans leur jardin, illégalement, des cases très précaires destinées à la location. L'intervention dans la partie Cité est très peu évoquée par les acteurs publics interrogés, qui se focalisent tous sur la partie de la RHI touchant le bidonville. Or on peut s'attendre à ce que certains propriétaires habitant dans la Cité Eau Lisette n'aient pas vraiment intérêt à ce que la RHI se prolonge chez eux étant donné les revenus que les cases insalubres leur procurent. Le directeur des opérations de la SIGUY est resté extrêmement évasif sur le phasage dans le temps de l'opération RHI et le moment où devrait débiter l'intervention sur la partie Cité: *« on a une idée bien sûr sur notre propre calendrier mais tout ça reste à préciser », « comme vous le dites vous-même, tout ça est une question de phasage »,* ou bien *« encore une fois, nous on prend les choses dans l'ordre »,* dit-il en guise de réponse à mes questions. Plus tard, il affirme ne pas avoir de craintes particulières au sujet de la réaction des propriétaires de la Cité : *« on sait que c'est une opération qui n'est pas aisée, maintenant on a un certain nombre d'indicateurs qui laissent à croire que les propriétaires présents ou absents sont intéressés eux-mêmes à la réhabilitation du quartier »,* dit-il simplement⁷⁶⁰. Il est vrai que certains habitants de la Cité attendent les travaux d'amélioration des voiries et des réseaux dans leur quartier, rappelons par exemple qu'aucun réseau d'assainissement n'existe dans la Cité.

De façon générale, la RHI Eau Lisette apparaît comme une opération centrée sur l'éradication du bidonville et sur la « revalorisation » de l'entrée de ville, notamment par l'implantation de locaux d'activités. L'essentiel des interventions, en dehors des démolitions de logements, sont des interventions sur les voies et sur les réseaux (VRD) : travaux routiers, pont, réseau d'assainissement etc. Ces interventions sont vues comme le cœur de la revalorisation du quartier : *« dans le cadre de l'opération d'aménagement, ce qu'on compte c'est effectivement arriver à organiser ce maillage avec les quartiers avoisinants et dans le même temps, en profiter pour requalifier le quartier, en reprofilant la voirie, en... mettant en place les réseaux*

⁷⁵⁹ Entretien 46A.

⁷⁶⁰ entretien 49A.

viaires notamment... »⁷⁶¹. Finalement, les logements neufs, les activités ou les équipements publics mentionnés dans le programme semblent beaucoup moins importants. « *De toutes façons pour le maire, l'urgence c'est d'éradiquer le bidonville donc son but en fait c'est qu'on commence à intervenir sur le site. Donc automatiquement, le projet d'aménagement c'est moins important, et c'est là qu'on a tort.* », constate la chargée de mission RHI de la Ville de Cayenne⁷⁶².



Photo 54 - Emprise libérée par les premières démolitions dans le bidonville d'Eau Lisette (octobre 2004)

La troisième RHI non couplée avec une procédure DSQ que nous avons analysée est la RHI sur Trénelle. Le quartier de Trénelle, avec tous les sous-quartiers, comporte entre 6000 et 8000 habitants⁷⁶³, et le périmètre de la RHI compte environ 2500 habitants. Il s'agit donc d'un quartier très peuplé, jouxtant le centre ville de Fort-de-France. Le site est situé partiellement sur une zone soumise à de forts risques sismiques. Aussi les projets varient-ils entre le délogement de la majorité des habitants et des aménagements ou confortements permettant de laisser la population sur place. A l'heure actuelle, c'est la solution des aménagements sur le terrain et de la démolition des cases les plus insalubres qui est privilégiée. Des études de risques plus approfondies sont attendues. En octobre 2000, le bureau d'étude CARUA a produit pour le compte de la SEMAFF⁷⁶⁴ un diagnostic sur Trénelle suivi d'un programme d'aménagement sommaire, qui ont été présentés au comité interministériel de la Ville (CIV)

⁷⁶¹ entretien 49A.

⁷⁶² entretien 46A.

⁷⁶³ 6500 d'après le recensement INSEE 1999, mais 8000 selon Mariette B. en 2004, habitante de Trénelle et conseillère municipale.

pour l'obtention de subventions RHI⁷⁶⁵. Il a été décidé de découper la RHI en plusieurs tranches opérationnelles, étant donné l'ampleur du périmètre. La première tranche consiste à réaliser une voirie de désenclavement en bas du quartier, le long de la rivière Madame. En mars 2005 ont été rendu deux rapports sur la réalisation de cette voie dite « voie sur berge » : un état des lieux et un rapport d'études préliminaires.

Tableau 12 – Présentation de l'opération RHI de Trénelle⁷⁶⁶

Opérateur	SEMAFF
Démolitions	Estimées à 100 constructions pour la première tranche (réalisation de la voie sur berges) sur 650 environs sur le périmètre total RHI ⁷⁶⁷
Relogements sur site	Aucun
Relogements hors site	Dépend du nombre de démolitions
VRD	Une voie sur berge (1050 m en deux phases : 450 puis 600m) Recalibrage des voiries existantes Mise aux normes des escaliers Places de stationnement (135 + 85) le long de la voie sur berges Aménagement d'aires de stationnement en cœur d'îlots
Bureaux et commerces	Néant
Equipements	Néant
Espaces publics	Espaces verts en cœur d'îlots à l'endroit des constructions démolies

D'après l'étude préliminaire de la première tranche rendue en mars 2005, les travaux prévus dans l'immédiat, donc dans le cadre de la réalisation de la voie sur berges, sont plus précisément les suivants. Il est prévu de démolir 33 constructions, de construire une voirie sur berge d'environ 400 mètres accompagnée de deux giratoires aux extrémités nord et sud ainsi que d'un viaduc pour rejoindre la RN3 voisine. Il est également prévu de réaliser un réseau d'assainissement le long des 400m de voirie, un recalibrage partiel de la rivière Madame et enfin un traitement paysager des abords de la route, non précisé dans le projet. Le coût total de ce projet est de 8.7 millions d'euros, sans recette prévisible. L'objectif initial de la voirie

⁷⁶⁴ Société d'économie mixte d'aménagement de Fort-de-France, opérateur communal gérant l'ensemble des RHI de Fort-de-France.

⁷⁶⁵ *Opération de résorption de l'habitat insalubre Trénelle – Grosse Roche / Citron, dossier de demande de subvention au CIV*, étude commandée par la SEMAFF à CARUA, octobre 2000

⁷⁶⁶ d'après le programme d'aménagement d'octobre 2000.

⁷⁶⁷ L'étude CARUA 2000 reprend les chiffres de l'enquête CFIS de 1998 selon laquelle il y aurait sur l'ensemble du site 450 logements (sur 600) à démolir ou à réhabiliter et 150 à conserver en l'état.

sur berge est de désenclaver le quartier, mais pour des raisons de coût, même cette voirie a été découpée en plusieurs tranches. Initialement, il était prévu que la route longe l'ensemble du quartier et qu'elle se termine provisoirement en cul de sac par un grand rond point à l'extrémité nord. En venant du sud on pouvait donc pénétrer dans le quartier puis le longer, mais il n'était pas possible de le traverser. Mais ce projet coûtait près de 14 millions d'euros. Pour en réduire le coût, la ville de Fort-de-France a donc décidé de ne construire qu'une moitié de la route : celle qui part du milieu du quartier et qui rejoint le grand rond point en cul de sac au nord, comme schématisé ci-dessous.

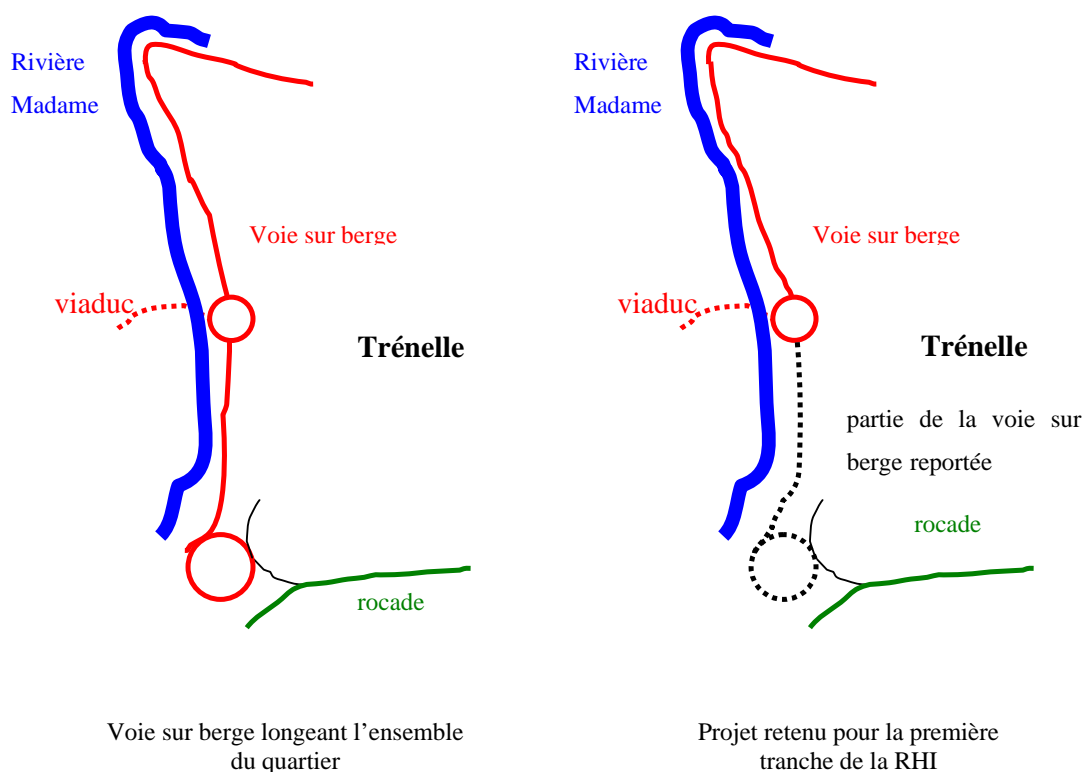


Figure 3 – Projet de voie sur berges à Trénelle.

De nombreux problèmes autres que celui de l'enclavement sont pourtant soulignés depuis plusieurs années, par les habitants de Trénelle comme par la Ville de Fort-de-France. Par exemple, le grand nombre de maisons insalubres irrémédiables, l'absence de rampes permettant aux personnes âgées d'éviter les escaliers qui irriguent le quartier, l'absence de réseau d'assainissement, le mauvais raccordement de certaines maisons à l'eau et à l'électricité, la pollution de la rivière due au fait que les habitants y jettent leurs déchets

ménagers etc. « *Je souhaite aussi améliorer les sentiers et les escaliers, et faire des rampes pour les personnes âgées* », dit par exemple Mariette B., conseillère municipale. Le manque de commerces et d'activités sociales et économiques sont également soulignés par les diagnostics comme par les habitants.

L'opportunité de la voie sur berge est donc diversement accueillie. Pour Iphigénie S., l'autre conseillère municipale de Trénelle, la réalisation de cette voirie va permettre de résorber une



partie des problèmes de pollution, auxquels elle est très sensibilisée, étant donné que des camions poubelles pourront circuler : « *les gens avaient pris l'habitude de jeter leurs ordures dans la rivière. Ce qui pose un problème non seulement de pollution mais aussi de santé ! (...) par rapport à la RHI il y aura une voie de désenclavement qui permettra à ces gens-là non seulement de circuler mais aussi de faire passer les grosses voitures notamment de ramassage des poubelles* »⁷⁶⁸.

Photo 55 - Escaliers à Trénelle (novembre 2002)

Pour Mariette B., le désenclavement et la dé densification, les deux maîtres mots de la RHI sur Trénelle, ne sont pas forcément la solution. D'abord elle reprend les discours de la municipalité lorsqu'elle liste les inconvénients de Trénelle : « *c'est un quartier quand même enclavé, d'où le souci du maire de désenclaver. Et puis il y a une forte densité, on a quand même des maisons les unes sur les autres, on n'a pas d'endroit pour respirer. Et surtout, pas de place pour garer les voitures.* ». Mais un peu plus loin elle dira aussi sur la densité : « *la proximité ça ne pose problème que si les gens ne s'entendent pas* ». Sur la nécessité d'agrandir les rues pour améliorer la circulation, le stationnement et aérer le quartier, elle dit : « *en fait je pense que ce n'est pas nécessaire d'agrandir les rues, il faut juste faire un meilleur schéma de circulation au sein du quartier, et créer des espaces de stationnement. Par exemple en démolissant les ruines ou les maisons abandonnées. Pas besoin de démolir d'autres maisons* ». Et enfin sur la voie sur berge, elle se demande : « *en fait il faut d'abord*

⁷⁶⁸ Entretien 9B.

*savoir si il faut vraiment cette voie sur berges »*⁷⁶⁹. Mariette B. m'expliquera après notre entretien que le projet de RHI est discuté avec la population, qu'il ne leur est pas imposé. Les habitants entendent donc choisir le projet de voie sur berges qui leur conviendra le mieux, notamment celui qui occasionnera le moins de démolitions dans le quartier. Elle attendait à l'époque (en avril 2004) le rendu des études préliminaires qui présentait les différentes variantes possibles. Il est vrai que la variante retenue, courte et pas vraiment apte à désenclaver le quartier, est aussi la variante qui occasionne le moins de démolitions de maisons. En outre cette voie permet d'accéder en voiture à un certain nombre de maisons qui n'étaient pas desservies par voie carrossable jusque là, et d'après une urbaniste du bureau d'étude CARUA, c'est en ce sens que la voie répond à une aspiration des habitants, des personnes âgées notamment : *« En fait c'est vrai que ça aboutit à un projet de VRD, parce que c'était aussi la demande (...) la route va déjà régler le problème de la moitié de la population qui se trouve sur cette partie-là »*, estime-t-elle⁷⁷⁰. Il n'en reste pas moins que le projet de RHI sur Trénelle apparaît comme une sorte de caricature des RHI « VRD » qui consistent essentiellement à construire des routes et des réseaux dans les quartiers insalubres puisque ici l'opération RHI se résume uniquement à la création de cette voirie étrange, sans aucune donnée supplémentaire sur les tranches à venir qui permettraient de résoudre l'insalubrité dans le quartier. Iphigénie S. se projette déjà dans la suite de l'opération RHI : *« Pour l'instant c'est la première tranche, la voie de désenclavement. Mais ensuite normalement il y aura un projet de RHI sur Trénelle (...) et nous avons pensé aussi avec des peintures à faire un autre tableau de Trénelle : accorder les peintures, pour qu'il y ait des tranches de couleurs »*, rêve-t-elle pour l'avenir de son quartier⁷⁷¹. Mais comme le constatait cette urbaniste en novembre 2002 : *« finalement, est-ce qu'il se passe quelque chose sur Trénelle aujourd'hui ? A part cette voie sur berges qui va coûter des millions, il ne se passe rien »*⁷⁷². La RHI de Trénelle c'est pourtant la priorité de la Ville de Fort-de-France et du maire, par ailleurs enfant du quartier.

⁷⁶⁹ entretien 22B.

⁷⁷⁰ entretien 21A.

⁷⁷¹ entretien 9B.

⁷⁷² entretien 21A.



Photo 56 - Berge de la Rivière Madame au sud de Trénelle (avril 2004)



Photo 57- Vue sur la rivière Madame (novembre 2002)

Les RHI de Cayenne, de Eau Lisette et de Trénelle sont toutes très différentes mais pourtant un point commun les rassemble : les opérations sont centrées sur les démolitions de logements et les travaux de VRD. La construction d'équipements publics ou les actions de développement social et économique sont très restreintes, ou bien abandonnées en cours de projet, ou bien encore inexistantes.

6.1.2.3. Les RHI couplées avec des opérations DSQ :

Le couplage avec une opération DSQ (développement social des quartiers), permet notamment d'obtenir des crédits complémentaires afin de réaliser non seulement d'autres types d'interventions sur le bâti telles que la construction d'équipements publics mais aussi des actions de développement social et économique. Nous avons choisi d'étudier les trois RHI de Boissard en Guadeloupe, de Volga Plage en Martinique et du Village Saramaca en Guyane, qui portent sur nos quartiers d'étude.

Tableau 13 – Opérations RHI couplées avec une opération DSQ :

opération	Nombre d'habitants dans le périmètre RHI	Etat d'avancement

Boissard, commune des Abymes	Environ 5300 en 1983	RHI lancée en 1985 (premiers arrêts d'insalubrité), premières tranches achevées, fin des travaux prévue pour 2010
Volga Plage, commune de Fort-de- France	Environ 5000 ⁷⁷³ en 2003	RHI lancée en 1988, clôturée en 2002
Village Saramaca, commune de Kourou	Environ 2800 en 1992 ⁷⁷⁴	RHI lancée en 1990 (acceptation de financement du CIV), convention DSQ signée en 1991, travaux en cours.

La RHI de Boissard est la plus longue et la plus vaste de France. Rappelons que la décision de lancer cette RHI date de 1983, que le périmètre de l'opération s'étend sur 54 hectares et touche environ 5300 personnes. Comme le raconte l'actuel chargé d'opération de cette RHI, les travaux ont mis beaucoup de temps à démarrer. L'opérateur initialement chargé de l'opération a fait faillite, ce qui a entraîné un blocage total de l'opération de 1983 à 1987, date où la SEMAG a repris l'opération. Puis, un nouveau projet de programme d'aménagement a été rendu en 1990 par le cabinet d'urbanisme de Jean-Pierre BUFFI. Ce programme a été officiellement validé en 1993 : il est devenu le nouveau « plan d'aménagement de zone » (PAZ) de la ZAC qui servait de support à l'opération de restructuration de Boissard. Les travaux ont commencé sur ces nouvelles bases en 1995. Le chargé d'opération de cette RHI estime donc que « finalement, on pourrait dire que l'opération de RHI sur Boissard est très récente, puisqu'elle n'a pas 10 ans »⁷⁷⁵. Nous allons citer ici le projet d'aménagement tel qu'il a été proposé par le Cabinet Buffi en 1990.

Tableau 14 – Présentation de l'opération RHI de Boissard⁷⁷⁶ :

Opérateur	SEMAG (depuis 1987)
Démolitions	Totale sauf sur les parties encore non touchées par la RHI. Projet de conserver une partie du Vieux Boissard.
Nouveaux logements	Immeubles en R+3 en moyenne Avec des immeubles plus hauts (entre R+3 et R+6) en front des rues importantes) Et des maisons individuelles en R+1 dans les cœurs d'îlots et le long des dessertes secondaires.

⁷⁷³ estimations SEMAFF en 2003

⁷⁷⁴ Chiffres de 1992 cités dans *Village Saramaca, opération de RHI*, SIMKO, septembre 1993

⁷⁷⁵ entretien 40A.

⁷⁷⁶ d'après le document *Les principes d'aménagement du « Grand Boissard »*, JP BUFFI, urbaniste, document non daté (sans doute 1990).

	Logements locatifs ou en accession à la propriété.
Bureaux et commerces	Commerces et activités en rez-de-chaussée de certains immeubles neufs construits
Équipements	Sont distingués les <u>équipements résidentiels</u> : crèches, dispensaires, maternelle, école primaire, restaurants... (non chiffrés) ; Les <u>équipements de quartier</u> : mairie annexe, poste de police, ANPE, bibliothèque, centre socio-culturel, collège de 600 places, école de 18 classes, stade d'athlétisme ; Les <u>équipements d'agglomération</u> : centre de rencontres musicales accompagné de cinémas, un hôtel, des restaurants, un marché d'intérêt régional...
Espaces publics	Nombreuses places prévues , aires de jeux...

Comme le soulignent Claude GEHIN et Thierry PAULAIS, « *l'articulation de la procédure RHI avec la politique de la Ville (...) a permis de réaliser des équipements de proximité, de soutenir la création d'entreprises et l'accès à la formation et à l'emploi, de soutenir la vie associative, de lutter contre l'échec scolaire...* » (GEHIN et PAULAIS, 2000).

La RHI de Boissard aboutit à un changement radical du quartier sans toutefois créer un grand ensemble de logements locatifs sociaux comme il en existe à proximité immédiate (cités de l'Assainissement ou du Raizet par exemple). Les principales caractéristiques de cette opération sont de recréer un quartier neuf mais sur place, d'y implanter de très nombreux équipements publics, y compris prestigieux comme le centre de rencontres musicales, d'offrir une offre de logements très diversifiée et d'accorder une grande importance à la végétation naturelle (existence d'un parc) comme replantée (espaces verts, coulée verte, jardins...). Les logements sont principalement des immeubles mais leur architecture est assez diverse. La présence de végétation contribue aussi à briser l'image d'un grand ensemble minéral et monotone. Malgré cela, la grande concentration d'immeubles à Boissard constitue un choc pour de nombreux habitants guadeloupéens, pour lesquels la RHI de Boissard symbolise toute la violence des opérations de démolition totale et de relogement autoritaire... Cette réputation a d'ailleurs passé les frontières de la Guadeloupe pour atteindre les autres DOM. Le chargé d'opération de la SEMAG se souvient des réticences de la population de Boissard à être relogées dans des immeubles: « *On a connu de gros blocages, et de grandes difficultés de négociation. En fait, les populations comprennent que le quartier doit être restructuré, car ils n'ont pas l'eau, pas l'électricité, ou bien ils habitent dans des cases de tôles très précaires...*

*Mais ils ne veulent pas aller en LLS. Or on essaie de leur expliquer que quand on est en centre ville comme ça, ce n'est pas possible de construire 1700 maisons »⁷⁷⁷. Notons enfin que au fil de l'opération, il a été décidé de conserver une partie de l'ancien quartier et de la réhabiliter : il s'agit du cœur historique du quartier appelé le « vieux Boissard ». « *Le vieux Boissard restera tel quel, on s'est beaucoup battu pour cela, pour convaincre la SEM qu'il ne fallait pas tout raser, comme ça a pu se faire à PaP dans la rénovation urbaine* »⁷⁷⁸, raconte l'anthropologue guadeloupéen Albert FLAGIE, lui-même enfant de Boissard. La conservation de ce sous- quartier est aussi un moyen pour la ville et pour l'opérateur de garder la mémoire du Boissard « d'avant ». Les photos ci-dessous donnent quelques exemples de logements mais aussi d'équipements ou d'espaces publics construits à Boissard dans le cadre de la RHI.*



Photo 58 – résidence du Bois d'Inde (photo SEMAG)



Photo 59 – Résidence Malaka (photo SEMAG)

⁷⁷⁷ Entretien 40A.

⁷⁷⁸ entretien 38A.



Photo 60 – Résidence Morne Flory (photo SEMAG)



Photo 61 – Résidence Malaka (photo SEMAG)



Photo 62 – Square et complexe sportif (en haut à droite) de Lacroix (photo SEMAG).



Photo 63 - Terrain de basket à Morne Flory (photo SEMAG)



Photo 64 – Zone artisanale de Lacroix (photo SEMAG)

Regardons à présent l'opération RHI de Volga Plage, en Martinique. Elle est également

couplée avec une opération DSQ mais cette fois le parti était de limiter les démolitions et de favoriser le ré-aménagement de l'existant. Il est très difficile de récupérer des documents de synthèse sur les programmes prévus ou les réalisations effectuées. Il est également difficile de distinguer avec précision le ou les périmètres de l'opération RHI et de l'opération DSQ. Nous nous appuyons sur des données fournies par mail par la DDE ou sur des notes de bilan partiel rédigées également par la DDE. Le tableau suivant fait la synthèse des informations disponibles pour la RHI qui a eu lieu sur « Bas Volga », la partie basse du quartier, et pour les travaux réalisés sur « Haut Volga » semble-t-il dans le cadre du DSQ. Un projet de RHI sur Haut Volga a été abandonné.

Tableau 15 –Présentation de l'opération RHI de Volga Plage⁷⁷⁹ :

Opérateur	SEMAFF
Démolitions	152 logements, uniquement sur Bas Volga (sur 1200 au total à Volga)
Logements reconstruits sur site	180 programmés, 116 réalisés LES : 100 (45 LES abandonnés) LLTS : 16 (20 LLTS abandonnés)
VRD	Voiries, réseaux d'assainissement, parkings...
Bureaux et commerces	Aucun
Equipements et espaces publics	1 relais de quartier 1 place sur Bas Volga avec aire de jeux 1 placette et un espace détente à Haut Volga 1 plateau sportif (terrain de hand) 1 local culturel (pas réalisé)
Autre	Pompes à eau, fonctionnant à essence Canalisation de la rivière Monsieur Réaménagement du port de pêche (non achevé)

L'opération de Volga Plage comprend peu de démolitions reconstructions, beaucoup de travaux de VRD, et quelques constructions d'équipements. S'agissant du volet logement, on remarque qu'il n'y a pas eu d'actions d'aide à l'amélioration des logements existants ni d'actions de régularisation foncière (bien que cet aspect soit apparemment en projet⁷⁸⁰). Les

⁷⁷⁹ sur le quartier « Bas Volga ». Nous ne disposons pas de documents présentant l'opération (ni étude pré-opérationnelle ni documents de bilan) aussi avons nous dressé ce bilan grâce aux visites de terrain et aux informations données par la DDE et les habitants du quartier.

⁷⁸⁰ la situation foncière de Volga Plage est très complexe, certains terrains remblayés illégalement n'ayant pas même d'existence juridique, mais des dispositifs législatifs ont été prévus pour pouvoir régulariser la situation. Les habitants de Volga pensent que la ville de Fort-de-France a déjà acquis les terrains et s'apprête à leur rétrocéder mais ce n'est pas le cas. Aucun dossier de cession n'est pour l'instant déposé.

habitants continuent d'améliorer eux-mêmes leur maison hors des circuits légaux auxquels ils n'ont pas accès. Les logements reconstruits sur place sont essentiellement des LES, en accession à la propriété, dont les habitants sont plutôt satisfaits. On remarque aussi la présence de quelques « cubes » de logements locatifs très sociaux peu entretenus et un peu choquants dans le paysage urbain du quartier.



Photo 65 - Logements locatifs sociaux à Bas Volga (novembre 2002)



Photo 66 - Logements évolutifs sociaux (LES) à Bas Volga (avril 2004)

S'agissant des réseaux et des voiries, les travaux ont réellement contribué à faire changer l'image du quartier, mais aussi sa vie quotidienne. Par exemple, la RHI a permis d'installer un réseau de tout à l'égout (mais seulement sur Bas Volga peut-on regretter), et surtout de lutter contre les inondations qui touchaient très fréquemment le quartier. La rivière a été canalisée et des pompes à essence ont été construites pour absorber immédiatement le surplus d'eau en cas de grosses pluies. Le système est très efficace (sauf quand l'essence des pompes est volée, mais il semble que cela n'arrive plus que très rarement...).



Photo 67 – Canalisation de la Rivière Monsieur (novembre 2002)



Photo 68 - Pompes à essence (avril 2004)

S'agissant des équipements publics enfin, il s'agit essentiellement de la construction d'un terrain de handball, de l'aménagement d'une place avec des jeux pour enfants, au cœur de Bas

Volga (en face du relais de quartier) et de l'aménagement du relais de quartier. Tous ces équipements sont très utilisés et maintenus en très bon état (par des habitants du quartier employés par la municipalité semble-t-il).



Photo 69 - Aire de jeux, terrain de handball et relais de quartier à Bas Volga (avril 2004)

C'est pour ce dernier point qu'on peut lire l'intérêt d'avoir couplé la RHI avec une opération DSQ. Cependant, les opérations n'ont pas été accompagnées d'un volet de développement économique ni d'un volet de développement social. Le ré-aménagement du « havre de pêche » devait permettre aux pêcheurs de Volga Plage d'optimiser leur activité mais le projet n'est pas encore achevé (le sera-t-il un jour ?). Le projet de centre culturel quant à lui a été abandonné, bien qu'une emprise foncière ait été libérée à cet effet. Eric A., ancien habitant de Volga et employé à la cellule RHI de la DDE, me dit que ce projet a été abandonné parce qu'il y avait trop de vibrations, à cause de l'usine électrique voisine. Mais cette usine n'est-elle pas également dangereuse pour les logements ? D'après Eric A. pas vraiment, d'autant

que l'usine ne fonctionne quasiment plus⁷⁸¹. Alors pourquoi le projet de centre culturel a-t-il été abandonné ? D'autres habitants me diront que c'était plutôt une question de budget.



Photo 70 -Ré-aménagement du port de pêche à Volga Plage (photos Dyenm, 2002)

A part le projet économique du havre de pêche, ce sont bien les habitants du quartier, organisés en association, qui prennent totalement en charge les aspects sociaux et économiques. Mais les gérants des associations sont très en demande de nouveaux locaux et d'un encadrement peut-être plus institutionnalisé, que ce soit pour créer des petites entreprises ou pour développer les activités sociales déjà en œuvre dans le quartier comme le soutien scolaire ou les activités culturelles.

La troisième opération RHI couplée avec une opération DSQ que nous avons analysée est celle du Village Saramaca à Kourou, en Guyane. Cette opération tranche avec les autres RHI réalisées sur Kourou et sur la Guyane de façon plus générale, surtout à l'époque où l'opération a débuté (en 1990). En effet, alors qu'en 1990 la quasi totalité des RHI guyanaises consistaient à démolir des bidonvilles et à reloger les habitants hors du site, dans des quartiers neufs créés pour l'occasion, l'option de départ au Village Saramaca a été de respecter l'existant autant que possible : *« les quartiers qui avaient jusqu'à présent fait l'objet de RHI étaient de véritables bidonvilles. Ce n'est pas le cas du Village Saramaca : celui-ci présente les mêmes caractéristiques d'insalubrité grave mais doit être considéré comme un village traditionnel bien organisé »*⁷⁸². Cependant, il s'agissait plus de conserver l'esprit du village existant, les liens sociaux etc. que les constructions en elles-mêmes, jugées trop insalubres

⁷⁸¹ Rencontre 4B.

⁷⁸² Village Saramaca, opération de RHI, SIMKO, septembre 1993. p. 5

pour pouvoir être réhabilitées : « *la densité et le degré d'insalubrité sont tels qu'on ne peut envisager une simple réhabilitation* »⁷⁸³. Au final, il était donc prévu de démolir l'ensemble des constructions, mais de reconstruire des logements inspirés des modes de vie traditionnels et en concertation étroite avec les habitants. En quoi ont alors consisté les interventions ?

Tableau 16 – Présentation de l'opération RHI du Village Saramaca

	Prévu en 1993	Bilan en 2001
Opérateur	SIMKO	SIMKO
Démolitions	355 logements (démolition totale)	230 logements démolis
Logements neufs	300 logements prévus sur le site	327 nécessaires dont 285 LES auto construits 207 logements réalisés (uniquement des LES auto construits)
Relogements sur site	350 ménages (sur 500 en situation régulière) dans 300 logements	
Relogements hors site	150 ménages estimés souhaitant quitter le quartier (sur 500) 100 ménages en situation irrégulière non relogés	146 ménages souhaitant quitter le quartier dont 59 ménages déjà relogés 87 ménages à reloger
VRD	Voiries secondaires et tertiaires Giratoires Traitement paysager Réseaux enterrés d'assainissement, eau potable, électricité, éclairage public et téléphone.	Desserte des logements neufs réalisée.
Bureaux et commerces	Dans le périmètre du quartier existant: 400m2 de commerces ⁷⁸⁴ Dans l'extension du site : 550m2 de commerces ⁷⁸⁵	Apparemment pas de travaux significatifs en 2001. Réflexions en cours sur une zone artisanale et l'insertion de commerces en rez-de-chaussée des logements.
Equipements	1 maison de quartier (200m2) 1 groupe scolaire (10 000 m2) une aire de détente (foot) (7 700m2)	Idem.
Espaces publics	1 place	Idem.
Autre	Ouverture du village sur le fleuve (chemins) Réalisation de 15 logements témoins pour orienter les souhaits des habitants	Logements témoins réalisés et viabilisés. Aujourd'hui habités.

⁷⁸³ RHI Saramaca, rapport d'avancement, SIMKO, mars 2001. p. 4.

Le bilan effectué par la SIMKO en 2001 porte essentiellement sur les logements réalisés. Il semble que les travaux d'équipements et d'espaces publics ne devaient être réalisés qu'une fois la totalité des emprises foncières libérées et la totalité des logements neufs construits, ce qui n'était pas encore le cas en 2001. En 2001, la RHI du Village Saramaca se présentait donc concrètement, elle aussi, comme une opération classique de démolition – reconstruction et de VRD. Cependant, les deux spécificités majeures de cette opération sont d'abord que la RHI s'insère dans un projet d'aménagement du quartier plus global, qui lui-même s'insère dans le cadre de l'aménagement général de la commune. « *La résorption de l'habitat insalubre est une composante d'un projet plus vaste* », explique le rapport de la SIMKO en 1993⁷⁸⁶. Le « projet urbain de Kourou » a en effet été adopté en 1987, menant notamment à la création d'une vaste ZAC de 220ha incluant le périmètre du Village Saramaca et comportant des modalités de réalisation communes à l'ensemble de la ville. Par exemple, le mobiliser urbain est normalisé sur l'ensemble de cette grande ZAC. Puis une convention DSQ a été mise en place sur 6 quartiers dont le Village saramaca en 1991, ce qui permet de relier la RHI au Contrat de Ville. « *La mise en œuvre du programme de RHI ne peut avoir de chance de succès que si elle s'intègre dans une stratégie globale de gestion et de rééquilibrage de la ville* », dit le rapport de la SIMKO⁷⁸⁷. La deuxième spécificité est liée aux modalités de la concertation avec les habitants du quartier, que nous étudierons plus en détails dans le chapitre 7. S'agissant du développement social et économique lié à l'opération, de nombreuses actions sont menées mais il semble que ce soient les habitants qui soient à l'origine de ces actions, bien qu'elles soient soutenues, y compris financièrement, par la SIMKO ou par la ville. Le Capitaine A., capitaine de l'ethnie des bonis⁷⁸⁸, dit toujours « nous » ou bien « le village » quand il décrit les actions économiques ou culturelles. C'est ainsi qu'il raconte pourquoi la RHI ne doit pas se limiter à la construction de logements et de VRD : « *la solution, ce n'est pas de construire des maisons et de laisser les jeunes dans l'oisiveté, c'est de construire, et de trouver quelque chose pour occuper les jeunes non scolaires* » dit-il. C'est pourquoi « *nous avons apporté aussi une solution par l'association Libi Na Wan* », association de jeunes sculpteurs et peintres qui valorisent l'art businengé. « *Il*

⁷⁸⁴ 1 boulangerie, 2 restaurants, 2 épiceries, 1 magasin de souvenirs, 1 bar, 1 magasin de broderie, 1 atelier de sculpture

⁷⁸⁵ libre service, boulangerie, coiffure, parfumerie, lavomatic...

⁷⁸⁶ Village Saramaka, opération de RHI, SIMKO, septembre 1993. p. 3

⁷⁸⁷ Village Saramaka, opération de RHI, SIMKO, septembre 1993. p. 42.

fallait aussi penser à radier la délinquance qui se trouvait dans le village, la drogue et tout ça, donc on a pensé à tout ça, donc nous avons créé association, qui permet jusqu'à maintenant de pallier à tout ça. Il y a d'autres associations dans le village, mais nous, à l'heure actuelle nous avons 4 ateliers qui permettent d'avoir 40 personnes en permanence en stage », explique le Capitaine A.. Au delà de l'insertion économique et de la lutte contre la délinquance, les habitants ont aussi été soutenus pour organiser un concours de peinture et de sculpture qui permet de revaloriser le village : « nous allons lancer un concours à l'aide de la SIMKO, de la mairie, un concours qui permettra d'embellir le village, (...), de garder propre le village. Ce sera un système pour que le village devienne un endroit touristique »⁷⁸⁹. Ce sont les habitants là encore qui sont à l'initiative de ce projet, mais le financement est en partie apporté par les institutions. Le Capitaine reconnaît par ailleurs que les chantiers encadrés d'auto construction menés dans le cadre de la RHI ont permis de former des maçons, des peintres ou encore des menuisiers qui en ont fait ensuite leur métier de façon pérenne. Qu'elles soient portées par les habitants ou par les pouvoirs publics, il existe donc des actions de développement économique et social menées pendant l'opération de résorption de l'habitat insalubre du Village Saramaca.

Les trois RHI couplées avec des opérations DSQ que nous avons étudiées sur Boissard, Volga Plage et le Village Saramaca se distinguent des RHI vues précédemment par l'ampleur des équipements publics construits et, dans le cas du Village Saramaca, par leurs volets sociaux et économiques. Toutefois, nous avons pu constater qu'entre les programmes prévisionnels et les réalisations effectives, il pouvait exister de grandes différences. Or ces différences affectent peu les volets construction de logements ou VRD mais au contraire les volets équipements publics et actions sociales ou économiques.

Conclusion 6.1.2:

Ces quelques exemples d'opérations RHI nous montrent d'une part que la procédure RHI s'insère rarement dans un projet d'aménagement plus global, et, d'autre part, que même sur les « grands » quartiers où vivent plusieurs centaines voire milliers de personnes, l'essentiel des réalisations consistent à démolir les logements les plus insalubres, reconstruire des

⁷⁸⁸ les saramacas sont largement majoritaires au village, qui porte leur nom, mais y habitent aussi des « bonis » et des « bosh ». ces trois ethnies forment le groupe des « noirs marrons », descendants des esclaves enfuis qui se sont réfugiés autour du fleuve du Maroni.

⁷⁸⁹ Entretien 1B.

logements sociaux neufs, construire des routes et mettre aux normes les réseaux. Remplacer les logements insalubres par des logements sociaux légaux, décents, et desservis par tous les réseaux nécessaires reste bien sûr l'objectif premier de toute opération de résorption de l'habitat insalubre. Mais dans les faits, nous avons vu par exemple que les actions d'améliorations de l'habitat ou de régularisation foncière étaient rares voire inexistantes, ce qui ne permet pas de résorber la totalité de l'insalubrité et de l'illégalité des logements. Par ailleurs, nous avons vu aussi que la mise aux normes des réseaux n'était pas toujours complète, surtout en matière d'assainissement: pas de travaux prévus sur Trénelle, pas de réseaux implantés sur la partie haute de Volga Plage etc. Enfin, les programmes étudiés révèlent aussi que, même si ils ne sont pas toujours réalisés, les mêmes équipements et espaces publics sont souvent prévus : il s'agit essentiellement de places publiques, d'espaces verts, de maisons de quartier ou équivalent ou encore de terrains de sport. Malgré la grande diversité des quartiers et des opérations, il semble donc possible de tracer une sorte de « schéma type » d'une opération de RHI... La RHI apparaît ainsi comme une réponse unique et relativement standardisée pour agir sur les quartiers d'habitat insalubre et illégal.

Au delà de cette standardisation de l'action publique, nous remarquons également que les actions sont essentiellement centrées sur le cadre bâti, même si nous avons étudié quelques opérations plus complètes en termes de développement social et économique. Les mêmes critiques ont été faites aux opérations réalisées dans le cadre de la Politique de la Ville en France ou des OPAH. Sur ces dernières opérations, Yves GRAFMEYER fait un constat qui s'appliquerait donc exactement aux opérations de RHI dans les DOM : *« En dépit des actions d'accompagnement » qu'il prévoit, ce type d'action demeure très centré sur les problèmes du bâti et des normes de confort des logements. Or ce n'est qu'un aspect parmi bien d'autres des difficultés cumulatives qui affectent les populations de ces quartiers en crise »* (GRAFMEYER, 1994, p. 118).

6.1.3. La normalisation de l'espace :

Après avoir décrit synthétiquement les actions concrètes réalisées dans le cadre des opérations RHI, nous allons nous demander à quels grands principes ces actions répondent. Pourquoi choisit-on tel programme ? Telle action au sein du programme ? Quels sont les effets désirés

(ou en tous cas atteints) des actions réalisées dans les opérations RHI ? Les quartiers spontanés étant souvent décrits comme « hors normes », sur les plans urbanistiques, sanitaires, voire sociaux, les opérations de réhabilitation visent à « normaliser ». Le vocabulaire de la normalisation est omniprésent dans les discours des acteurs publics rencontrés. « *C'est ainsi avec ses propres normes du beau et du bien que l'Etat est arrivé à Volga pour aménager* »⁷⁹⁰, se souvient par exemple un architecte en Martinique. « *La volonté du maire est de mettre aux normes ces zones d'habitat, mettre aux normes ça veut dire quoi ? mettre des réseaux d'eau, d'électricité, d'assainissement, et de voirie aussi* », explique-t-on à la Ville de Fort-de-France⁷⁹¹. A propos des habitants des quartiers spontanés en Guadeloupe, « *ils comprennent très vite que de toutes les façons on va mettre les choses aux normes, tant d'un point de vue spatial que d'un point de vue juridique* », constate un urbaniste⁷⁹². Les exemples sont nombreux. Comment analyser cette normalisation ? Dans cette partie, nous ne parlerons que de la normalisation de l'espace urbain, et pas de la normalisation sociale éventuelle des quartiers touchés par une RHI. Nous avons choisi de distinguer trois champs d'action urbaine, pour y étudier si des actions de normalisation y existent et si oui lesquelles : la restructuration de la trame urbaine, avec les voiries et réseaux liés, puis la construction des logements neufs, et enfin la construction des équipements et des espaces publics. Ce sont en effet les trois grands types d'actions urbaines que nous avons identifiés dans la partie précédente relative aux programmes d'aménagement des opérations RHI.

6.1.3.1. La trame urbaine :

Dans les diagnostics élaborés par les pouvoirs publics, l'espace urbain des quartiers spontanés est le plus souvent présenté comme anarchique et désorganisé. C'est pourquoi « restructurer » un quartier commence bien souvent par restructurer sa trame urbaine, son parcellaire. L'objectif sera de créer un parcellaire organisé, orthogonal, et d'y créer des « espaces de respirations », en dé densifiant. On retrouve les maîtres mots du système de valeur que nous avons appelé « ville ordonnée et sûre ». Par exemple, le programme d'aménagement de la RHI Ravine Bouillée, à Fort-de-France, dira : « *le diagnostic (...) nous a permis de voir à quel point le tissu du quartier était inorganisé dans toutes ses composantes* » - « *la RHI devra*

⁷⁹⁰ entretien 14A.

⁷⁹¹ entretien 15A.

⁷⁹² entretien 43A.

permettre de recomposer tous ces éléments de façon organisée en conservant ce qui pourra l'être mais surtout en créant les infrastructures nécessaires à un développement harmonieux du quartier dans le futur »⁷⁹³. Dans le quartier de Boissard en Guadeloupe, le programme d'aménagement présenté par l'urbaniste Buffi en 1990 énonce l'objectif suivant : « *La restructuration du quartier Boissard est une volonté de créer un véritable quartier de ville* ». Qu'est-ce qu'un « véritable quartier de ville »? Selon ce rapport, « *il s'agit de concilier les avantages de la ville ancienne : animation et activités, espaces urbains qualifiés ; et ceux de l'urbanisme des années 70 : circulation aisée, espaces verts, logements modernes adaptés au climat* »⁷⁹⁴. Pour créer ces logements modernes, des voiries, ces espaces verts, le programme d'aménagement prévoit en préalable la « *mise en place d'une trame urbaine organisée en rues, places et îlots d'habitation* », ce que le rapport appelle la « *ville collage* ». On colle sur Boissard l'organisation de la ville « normale » afin de « *créer un morceau de ville homogène, aéré et structuré* »⁷⁹⁵. En fait, on recrée la trame urbaine normalisée du reste de la ville. Sur la partie du quartier Rivière des Galets à La Réunion qui a été restructurée par la RHI 1^{ère} tranche, on peut lire sur les trames parcellaires ci-dessous l'organisation nouvelle du quartier en îlots distinctement séparés par des voiries.

⁷⁹³ programme d'aménagement présentée au CIV le 27 mars 1997

⁷⁹⁴ *Les principes d'aménagement du « Grand Boissard »*, JP BUFFI, urbaniste, document non daté (sans doute 1990), p.9 et 10.

⁷⁹⁵ Idem p.15.

Figure 4 - Parcellaire du quartier Rivière des Galets avant et après la première tranche de la RHI⁷⁹⁶



⁷⁹⁶ source : Rapport d'évaluation de trois opérations de résorption de l'habitat insalubre à La Réunion, réalisé par BERGMAN-INGEROP pour la DDE 974.

Selon les cas, le nouveau parcellaire des quartiers touchés par un RHI respectent plus ou moins l'existant. Par exemple, le premier projet de restructuration rendu sur le Mont Baduel en Guyane fait plus ou moins passer les routes et les réseaux entre les constructions existantes, sur les chemins pré existants. Sur la RHI « Centre Ville » dans la commune du Port à la Réunion, l'architecte responsable du projet explique aussi que pour respecter la trame pré existante, mais aussi pour « dé rigidifier » la ville, très orthogonale, les voiries construites sont sinueuses. *« Sur mes opérations, les rues ne sont pas droites, elles sont courbes. Sur le Port, c'était aussi pour dé rigidifier cette ville »*, dit-il⁷⁹⁷. Comme l'exprime le



chef du service habitat aménagement et urbanisme de la DDE de La Réunion, il s'agit de normaliser le quartier au niveau de l'hygiène et de la sécurité, tout en respectant l'équilibre et la trame urbaine du quartier tels qu'ils existaient avant la RHI⁷⁹⁸.

Photo 71 - Une rue dans le quartier « centre ville » du Port après la RHI (photo LA Cheyssial)

Mais dans d'autres cas, la nécessité de tracer les voiries, autant que possible droites et orthogonales, apparaît comme prioritaire devant celle de conserver certaines constructions. Sur les maisons à démolir dans le cadre de la future RHI de Trénelle, une urbaniste considère que certaines doivent être démolies pour des « raisons de VRD » et pour aérer le quartier : *« il y a aussi des endroits où on avait dit qu'il fallait décaser pour des raisons de VRD, parce qu'il faut recréer un peu de voirie, parce que ça ne respire pas ce quartier. Et sur le reste des constructions, un diagnostic personnalisé. Et on avait dit que si on ne pouvait pas réhabiliter une maison, on décasait pour faire une petite aération, un jardin, un espace urbain quoi »*⁷⁹⁹. On retrouve cette nécessité de recréer un parcellaire plus aéré et in fine plus normatif dans le discours du directeur de l'agence d'urbanisme de Guyane lorsqu'il évoque le quartier de N'Zilla à Cayenne : *« si on ne casse pas quelques maisons, on ne pourra jamais s'en sortir ! c'est pas possible autrement ! ou alors on va bricoler dans les venelles (...) ». Il faut bien*

⁷⁹⁷ Entretien 29A.

⁷⁹⁸ entretien 30A.

⁷⁹⁹ entretien 21A.

passer une voie, il faut bien... (...). Il faut des espaces de rencontre dans une cité. Donc ça voulait dire casser un peu quelque chose »⁸⁰⁰. On ressent dans les discours une sorte de fatalité, de normalisation inéluctable : il « faut » créer de la voirie, des espaces publics, il « faut » démolir. La restructuration des quartiers dans le cadre de la RHI répond donc le plus souvent à l'objectif de recréer une trame urbaine normée, organisée autour de voiries géométriques et d'espaces de respiration.

6.1.3.2. Logements sociaux, logements standards ?

Après la restructuration de la trame urbaine, des réseaux et des voiries, l'essentiel des programmes des opérations RHI consiste à reconstruire des logements sociaux neufs sur le quartier. Les objectifs de ces programmes de logements sont variés, certains prônant l'unité et l'homogénéité architecturale, d'autres recherchant au contraire la diversité des produits logements. Deux géographes estiment par exemple que la restructuration des quartiers spontanés en Martinique serait optimisée par la création d'un organisme qui aurait pour mission d'harmoniser les projets d'aménagement dans tous les quartiers spontanés : cet organisme pourrait *« imposer l'adoption d'une charte architecturale, de façon à éviter la juxtaposition de styles, de formes et de couleurs différentes. Un seul et même style serait alors retenu pour tous les aménagements urbains »* (SAFFACHE et PLANTIN, 2002). A Volga Plage, les logements locatifs sociaux ainsi que les LES construits au bas du quartier témoignent de cette volonté d'homogénéisation architecturale. Lors de ma première visite dans le quartier, les interlocuteurs qui me guidaient regrettaient d'ailleurs que les travaux réalisés par les nouveaux occupants des LES pour « personnaliser » leur logement brisent ce qu'eux-mêmes ont appelé « l'unité architecturale » de ces petites maisons en bandes. Quand bien même il serait acquis que l'unité architecturale soit en effet un gage esthétique pour un quartier, la monotonie en est-elle la condition sine qua non ? Les LES construits dans le quartier « Centre Ville » du Port témoigneraient plutôt du contraire : on retrouve sensiblement les mêmes structures de bases, permettant aussi de minimiser les coûts, mais chaque logement est personnalisé.

⁸⁰⁰ entretien 8A.



Photo 72 – LES à Volga-Plage et LLTS en arrière plan (avril 2004)



Photo 73 - LES dans le quartier Centre Ville du Port (photo LA Cheyssial)

S'agissant des logements collectifs, on retrouve les mêmes oppositions de discours entre l'homogénéisation et la diversité. Le quartier le plus symptomatique est celui de Boissard, où de très nombreuses opérations de logements collectifs ont été menées, comme nous l'avons vu précédemment. Les différents secteurs de logements sociaux sont appelés des « résidences », et chaque résidence se distingue des autres. L'objectif était justement de briser l'image monotone des grands ensembles classiques. Mais au sein de chaque résidence, ne retrouve-t-on pas cette impression de logements normalisés, tous identiques, simplifiés pour entrer dans des cadres normatifs et financiers ?



Photo 74 - Logements sociaux collectifs à Boissard (photos SEMAG)

A Boissard, le programme d'aménagement présenté en 1990 par l'urbaniste Buffi faisait état de la volonté de créer des « *logements modernes adaptés au climat* », notamment grâce à des systèmes de coursives et de toitures avancées qui devaient apporter ombre et ventilation. L'anthropologue Albert FLAGIE, associé au projet, avait par ailleurs préconisé des systèmes de sas, comme ces coursives, ou autres espaces intermédiaires entre la sphère publique et privée, pour tenter de respecter les modes d'habiter traditionnels créoles malgré un environnement du logement radicalement différent. Mais l'anthropologue regrette que les innovations architecturales tentées sur les premiers immeubles n'aient pu trouver de suite, pour des raisons semble-t-il financières et administratives. « *Sur le quartier Lacroix, à côté de Boissard, nous avons réfléchi aux modes d'habiter avec le cabinet Buffi. Nous avons cherché, devant la nécessité de faire disparaître les coursives etc., à recréer un sas pour que les personnes puissent accéder aux appartements des tiers, en modifiant l'orientation et le sens d'utilisation des balcons. Les gens ont trouvé ces logements très bien, ils en étaient très satisfaits. Seulement, les bâtiments qui vont se construire par la suite ne retrouveront pas la même folie entre guillemets parce que ça coûte trop cher, et que le déficit de l'opération n'est pas pris en charge à ce niveau-là. Donc on revient au classico - classique, au HLM standard* », raconte-t-il. Pour lui, l'exemple de Boissard montre que le respect des modes d'habiter s'efface devant la standardisation exigée par la réalité administrative : « *cette sociologie est en inadéquation avec la réalité administrative. En inadéquation* », regrette-t-il⁸⁰¹. Sans même parler des modes d'habiter, les seules structures familiales sont souvent difficiles voire impossibles à prendre en compte étant donné la standardisation des logements

⁸⁰¹ entretien 38A.

sociaux. Par exemple, un urbaniste ayant suivi l'ensemble des opérations RHI sur Saint Laurent du Maroni, en Guyane, explique que certaines familles n'ont pas été satisfaites de leur nouveau logement car ce dernier était trop petit. *« Bien sûr ils voudraient toujours plus, si vous allez les voir ils vont vous dire oui mais moi j'aurais aimé deux chambres de plus, ben oui, mais vous avez combien d'enfants ? Huit. Ben oui mais huit, ça ne rentre pas dans nos grilles, qu'est-ce que vous voulez qu'on fasse ? les grilles c'est '5 et plus' »*⁸⁰². Les logements sociaux sont ainsi faits qu'ils ne permettent pas, en effet, d'accueillir les familles nombreuses, qui ne sont pourtant pas rares dans les DOM.

6.1.3.3. La dictature de l'équipement indispensable :

Pouvons-nous retrouver la même normalisation pour les équipements et les espaces publics ? Nous avons constaté que dans tous les programmes d'aménagement étaient prévus des « espaces verts », des « places », et souvent des « maisons de quartiers », quand bien même ces espaces ou constructions n'étaient pas précisément définies ou localisés dans le quartier à réaménager. Une jeune géographe recrutée par la Ville de Cayenne pour suivre les RHI de la commune ne comprend pas toujours les logiques qui prévalent à la prévision de tel ou tel équipement public. *« Parfois, j'ai un peu l'impression qu'on fait quelque chose un peu... à la commande... enfin très mécanique : on restructure un quartier donc il faut absolument des équipements sportifs, des... ça fait un peu « recette miracle », et on applique ça sur tous les quartiers ! »* constate-t-elle⁸⁰³. On retrouve la fatalité, l'obligation : il « faut » construire des équipements publics. Mais pourquoi ? Pour certains, il le faut pour la vie urbaine du quartier, parce qu'un quartier ne peut pas être un « morceau de ville » à part entière s'il ne dispose pas de ses places, de ses espaces verts, de ses équipements publics. Le directeur de l'agence d'urbanisme de Guyane explique : *« sur le schéma qu'on avait fait, on avait prévu de remettre au moins une petite place au milieu, parce qu'il faut bien que les gens aient un endroit où se détendre, se retrouver, etc. enfin comme dans toute cité (...). Donc il faut, à mon avis si vous voulez qu'une cité existe il faut qu'elle perdure, donc au niveau de l'aménagement urbain, il faut des espaces de rencontre dans une cité »*. Il « faut » donc une place, la place symbolisant l'espace de rencontre indispensable à la vie sociale. Pourtant, les quartiers spontanés sont rarement exempts de lieux de rencontres, même s'ils ne sont pas

⁸⁰² entretien 6A.

clairement dessinés dans l'espace urbain comme des places publiques. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, les lieux de rencontres peuvent être des pas de porte, des bars, des tours d'arbres, des placettes... Parce que les lieux de rencontres sont divers et ne se décrètent pas par la seule création d'une place publique, un urbaniste guadeloupéen dira : « *Je préfère faire 10 petites places de 20m², si elles sont des lieux de rencontres, qu'une grande place de 500m²* ». Il constate qu'une vraie pression existe non seulement sur la création de ces places mais encore sur leur ampleur, sur leur caractère un peu prestigieux... Il donne à l'Etat, principal financeur de la RHI, une grande responsabilité en la matière : même quand cela « paraît évident » de créer des petites places répondant aux usages recensés, « *ce n'est pas toujours facile à afficher au niveau politique, et notamment au niveau de l'Etat. Souvent l'Etat dit : nous on met de l'argent, alors on veut quelque chose d'un peu prestigieux* ». Mais les maires créent aussi une pression, raconte cet urbaniste. « *Parfois on me dit : « vous n'avez pas prévu de place ». Je leur demande : « pour quoi faire, une place ? ». On me dit « je ne sais pas, parce qu'il faut une place ». Mais pourquoi ? Pour accueillir des enfants, des personnes âgées, pour mettre des commerces, pour permettre aux jeunes de jouer au foot ? Tout dépend des fonctions, c'est ça qui est important. Moi quand j'ai des fonctions, alors je peux créer des espaces et des équipements* »⁸⁰⁴. La place apparaît donc indispensable, pas seulement pour sa fonction de rencontre mais de façon un peu absolue, comme si son absence allait discréditer l'opération dans son ensemble. D'autres acteurs interrogés critiquent le côté « recette magique » de la construction d'équipements publics. L'éventuelle déconnexion entre la conception de l'équipement ou de l'espace public d'une part, et les attentes des habitants d'autre part, se retrouve aussi dans le fait que certains équipements ne fonctionnent pas, ne sont pas appropriés par les habitants une fois construits. C'est le cas notamment des quatre locaux dédiés à l'artisanat dans le quartier de Cayenne en Guadeloupe, qui n'ont pas trouvé preneur et ont finalement été ré investis par l'association d'habitants Kayenn Doubout, qui quant à elle demandait depuis des années la construction d'un local ou d'une maison de quartier pour ses activités... C'est aussi le cas dans la première tranche de la RHI de la Rivière des Galets à La Réunion, comme le constate un rapport d'évaluation : « *certaines des espaces publics construits, réalisés ou non en concertation avec la population, se révèlent totalement inadaptés, d'une froideur déconcertante, et sont totalement délaissés, se*

⁸⁰³ entretien 46A.

⁸⁰⁴ entretien 43A.

transformant peu à peu en zones résiduelles qui altèrent l'atmosphère générale »⁸⁰⁵. En Guadeloupe un bureau d'étude fait le même genre de constats : *« ils ont dépensé beaucoup d'argent pour construire un terrain de jeux sur lequel il n'y a jamais d'enfants »*⁸⁰⁶. Les décalages entre l'imagination de l'architecte ou de l'urbaniste et les besoins des habitants peuvent être très importants. Les architectes Monique ELEB et Anne-Marie CHATELET estiment que la plupart des architectes pensent que la création de certains lieux (comme les coursives, les espaces communs...) favorisent la sociabilité, mais selon elles la sociabilité ne se décrète pas. *« Suffit-il de proposer un lieu pour que les habitants y inscrivent directement certaines de leurs pratiques ? On peut douter de l'efficacité, en termes de convivialité, d'un système d'abord architectural et esthétique, que les habitants comprendront à leur façon, avec leurs différences. »* (ELEB et CHATELET, 1997, p. 92). L'adaptation de l'espace public aménagé aux pratiques locales des habitants est une des questions au cœur des travaux de l'anthropologue Michel WATIN sur La Réunion. Selon lui, les réunionnais n'ont pas la même notion de l'espace public que les urbanistes qui importent leurs modèles de la France métropolitaine. *« Rien n'indique alors que le parti pris urbanistique et architectural introduit depuis la métropole puisse produire, ipso facto, le passage de la société réunionnaise vers la modernité de la même façon que ce qui a pu être observé en France hexagonale et qui, du reste, a mis deux siècles à se faire : l'espace public à La Réunion reste encore à inventer »* (WATIN, 1993).

Conclusion 6.1 : Evolution des pratiques, permanences de la normalisation

Bien que la pratique de la RHI dans les DOM soit relativement récente, les premières opérations datant des années 80, elle a fortement évolué en trois décennies. Les opérations dites de la « table rase » ont quasiment disparu pour laisser place à des projets visant à conserver l'existant, à reconnaître l'existence d'un certain patrimoine et à engager davantage de concertation avec les habitants. Toutefois, bien qu'elles soient sensées s'adapter aux contextes locaux, les opérations de RHI se ressemblent beaucoup même d'un DOM à l'autre, ou disons plus exactement que les programmes initialement prévus se ressemblent. On note la prédominance d'actions de démolition – reconstruction de logements et de création ou de

⁸⁰⁵ *Rapport d'évaluation de trois opérations de résorption de l'habitat insalubre à La Réunion*, réalisé par BERGMAN-INGEROP pour la DDE 974.

⁸⁰⁶ Entretien 43A.

mise aux normes de voiries et réseaux divers (VRD). Certaines opérations intègrent aussi de réalisation de certains équipements : c'est le volet le moins développé au sein des opérations mais ce volet est lui aussi assez standardisé. L'ensemble de ces réalisations sont pensées dans l'objectif de normaliser l'espace. Dans les faits, la normalisation souhaitée est effective, comme nous avons pu le lire dans les plans des nouveaux quartiers, dans l'architecture des logements neufs ou encore dans l'aménagement des espaces publics. Dans certains cas, des adaptations aux spécificités des quartiers sont toutefois effectuées. Malgré ces cas encore isolés d'adaptation, la RHI telle que pratiquée dans les DOM reste globalement une opération de normalisation de l'espace urbain. Quelles en sont les conséquences, à la fois sur la vie quotidienne des quartiers mais aussi sur leurs rapports avec le reste de la ville et sur les individus eux-mêmes ?

Les actions de normalisation de l'espace recherchées par les opérations de RHI ont le double objectif de rendre le quartier et les logements conformes aux normes légales en vigueur mais aussi de les rendre conformes aux normes sociales - morales, esthétiques, culturelles...- en vigueur, c'est-à-dire de rendre le quartier « normal » au regard des valeurs dominantes de la société. C'est ainsi que les acteurs de l'aménagement souhaitent que le quartier soit « aéré », « désenclavé », « sûr ».... Ces deux formes de « mise aux normes » sont en fait très liées, comme l'exprime notamment Alain BOURDIN. Il constate à quel point l'expression de « mise aux normes » a du succès et l'explique par le fait que cela corresponde à une « désidéologisation de l'action », ou en tous cas à une volonté de désidéologisation. En effet, par cette expression, *« on abandonne un discours qui explique ou justifie l'action pour s'en tenir à une description technique de l'intervention menée, à ceci près que l'idée de normes n'a rien de neutre et qu'à travers elle s'expriment d'autres mythologies »* (BOURDIN, 1984, p. 30). En ayant à l'esprit ce double objectif du « normé » et du « normal », nous allons à présent nous interroger sur les conséquences de la normalisation de l'espace.

6.2. Les paradoxes de la normalisation de l'espace :

Peut-on illustrer le paradoxe des effets à la fois intégrateurs et excluants des normes dans le cas des quartiers insalubres et illégaux dans les DOM ?

6.2.1. Les effets intégrateurs de la normalisation de l'espace :

Nous pouvons distinguer plusieurs catégories d'effets intégrateurs des normes, en fonction des conséquences de la norme sur la vie du citoyen. D'abord, les normes légales imposées sur les logements comme sur l'environnement urbain (les réseaux, les équipements...) ont pour objectif d'offrir aux usagers un fonctionnement optimal de la ville, du confort, de la sécurité... Par exemple, les normes vont imposer des diamètres de canalisation suffisants pour évacuer les eaux de pluie sans inondations. Elles vont aussi imposer une qualité minimale des logements. Elles permettent donc de « bien vivre » la ville et son habitat plus particulièrement. Les normes permettent également aux citoyens d'avoir des droits : celui qui occupe illégalement son terrain ou son logement, ou les deux, n'a pas droit aux aides au logement par exemple. Enfin, les normes permettent aux individus de se sentir appartenir à un même groupe : celui qui est hors normes sera mal vu, il sera isolé dans la société, même si par ailleurs il peut se rapprocher des autres individus considérés comme « hors normes » comme lui. Nous aborderons donc successivement les effets de la normalisation de l'espace sur l'intégration urbaine des quartiers, puis sur l'intégration légale des individus et enfin sur leur intégration que nous dirons « sociale », pour désigner leur insertion dans la société « normale » hors des considérations juridiques.

6.2.1.1. La banalisation urbaine des quartiers les intègre à la ville :

Devant le constat de l'émergence d'une « non-ville » ou d'une « ville fragmentée », le rôle de l'urbaniste est notamment de re créer des « coutures » entre les différents espaces urbains pour redonner de la cohésion à la ville dans son ensemble. « *Pour les urbanistes, c'est l'absence de couture entre les espaces, les trajets, les temporalités, qui explique la fin des villes* » (AGIER, 1999). La plupart des projets de réhabilitation de quartiers marginalisés : bidonvilles, banlieues, quartiers insalubres... ont pour objectif de tisser des coutures à la fois urbanistiques mais aussi plus symboliques entre ces quartiers et leur environnement. Dans les DOM, nous avons que d'un point de vue urbanistique, la normalisation des quartiers passait essentiellement par une protection contre les risques naturels, la création ou l'amélioration des réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement, le redimensionnement des voiries etc. Toutes

ces actions permettent d'une part de relier physiquement les quartiers aux quartiers voisins et d'autre part d'améliorer la vie quotidienne des habitants. César H., habitant de Volga Plage, note par exemple que la RHI sur son quartier « *a permis de construire les pompes, ce qui a stoppé les inondations. Par exemple au relais avant les pompes, on était inondé presque quotidiennement. Tout le quartier situé dans la partie basse reçoit l'eau du morne. Et les vannes n'auraient pas pu être construites sans la RHI* »⁸⁰⁷. Au delà des conditions de vie quotidienne, l'accès aux réseaux et aux équipements publics permet aussi aux habitants des quartiers insalubres d'avoir les mêmes droits que les habitants du reste de la ville. Par exemple, la création ou l'agrandissement des voiries permet à la municipalité d'organiser par la suite la collecte des ordures ménagères dans le quartier. Enfin, s'agissant des équipements, il arrive que les opérations de RHI soient l'occasion d'implanter des équipements, notamment sportifs et culturels, dont l'envergure dépasse le quartier et qui seront susceptibles d'attirer des populations venant de l'extérieur. C'est notamment le cas dans le quartier de Boissard en Guadeloupe. Des flux sont donc favorisés entre les quartiers réhabilités et le reste de la ville.

Au delà des coutures que nous pourrions appeler « physiques » et « sociales », la normalisation peut également permettre de créer des coutures symboliques entre les quartiers concernés par une réhabilitation et la ville « normale », en jouant cette fois sur la seule image urbaine du quartier. En effet, normaliser les quartiers insalubres c'est aussi les banaliser dans l'espace urbain, et donc rendre les différences qui les stigmatisent moins visibles. Recréer une trame urbaine « normale », implanter du mobilier urbain (lampadaires, bancs...) semblable à celui du reste de la ville, construire des logements collectifs classiques, tout cela contribue à effacer les limites entre le quartier touché par l'opération et les quartiers voisins. C'est pourquoi la RHI menée au Village Saramaca par exemple a prévu d'implanter dans le quartier les mêmes signes urbains qu'ailleurs dans Kourou : « *la nature des équipements de voiries et de réseaux divers ne doit pas différer de celle des autres quartiers récents de la ville* ». Le document précise d'ailleurs immédiatement que les dangers d'une normalisation excessive devront pouvoir être endigués par une association de la population à ces choix : « *Cette absence de différence de qualité ne signifie pas qu'il faille normaliser à l'excès ou interdire en pratique des modes de vie spécifiques ; mais il est important de veiller à ce que cette spécificité reste un choix conscient et réversible des habitants* »⁸⁰⁸. Et au delà de gommer les différences trop visibles, certaines opérations de normalisation sont aussi l'occasion

⁸⁰⁷ Entretien 27B.

d'embellir les quartiers, et de leur faire une publicité positive là où les médias renvoient habituellement une image plutôt négative. Les travaux menés par la municipalité seront montrés au reste de la ville comme des exemples. L'aspect « vitrine » des quartiers réhabilités pourra même être exporté dans les autres villes du département ou des DOM.

L'exemple du vaste projet de réhabilitation des favelas de Rio de Janeiro, le projet « favela-bairro » illustre tout à fait la volonté d'intégrer les favelas au reste de la ville en travaillant sur les coutures urbaines avec l'extérieur. La notion « d'intégration » des favelas est officiellement décliné au sens humain du terme : une intégration sociale en opposition à l'exclusion sociale. Mais l'essentiel de cette intégration passe concrètement, dans les opérations réalisées, par une intégration physique de la favela à la ville : création de liaisons physiques entre les favelas et la ville (comme des rues ou des escaliers), implantation de signaux urbanistiques au sein des favelas qui soient ceux de la ville formelle (mobilier urbain, places, terrains de sports, trottoirs etc...). Un ouvrage officiel édité par la mairie de Rio de Janeiro explique les actions menées dans le cadre du projet favela-bairro : « *Outre l'ouverture de voies de circulation internes à la favela, pavées, sont créés des accès entre la favela et le réseau de voirie environnant, pour faciliter l'intégration de la favela avec ses alentours. D'autres améliorations, comme des terrains de sport et des places, complètent ces « coutures », et font en sorte qu'il n'y ait plus de division abrupte entre le nouveau quartier et les zones voisines. Autrement dit, le projet tente de diluer les frontières urbanistiques - et également symboliques- entre ce qui était une favela et les quartiers formels* »⁸⁰⁹ (cité dans BENZAGLOU, 2001). On voit que l'objectif final est bien de gommer ces différences entre les favelas et les zones voisines, ce qui vise à limiter la marginalisation dont les favelas font l'objet. Nous verrons plus tard que la « banalisation » des quartiers a elle aussi des effets pervers, au delà de l'intégration urbaine qu'elle entraîne.

Notons à l'inverse que les territoires non banaux, les territoires « d'exception » sont plus facilement marginalisés, si ils sont habités par des pauvres en tous cas. En fait, ces territoires seront paradoxalement d'autant plus considérés comme des territoires d'exception qu'un zonage va les identifier comme tels, au moment même où les pouvoirs publics vont vouloir agir pour les banaliser, les rendre « normaux ». C'est le cas des dispositifs de la Politique de

⁸⁰⁸ RHI Village Saramaca, SIMKO, 1993.

⁸⁰⁹ Traduit du brésilien, extrait de « *Cidade Inteira* », document officiel de la Ville de Rio de Janeiro paru en 1999. Cité dans BENZAGLOU, 2001.

la Ville qui identifient les « quartiers difficiles », mais aussi des zonages liés aux opérations de RHI. Classer un quartier en périmètre RHI, c'est à la fois afficher l'objectif d'en faire un quartier normal et à la fois le stigmatiser en tant que quartier pour le moment anormal... C'est un paradoxe notamment constaté par Jean-Paul SUEUR lorsqu'il commente la Politique de la Ville en France : *« le zonage est-il une procédure temporaire qui permet d'échapper à la stigmatisation ou, au contraire, une procédure durable qui pérennise – en dépit de tout – la stigmatisation du secteur géographique concerné ? »* (SUEUR, 1999, p.49).

6.2.1.2. La légalisation fait des habitants des citoyens comme les autres :

La marginalité des quartiers insalubres et illégaux et de leurs habitants se situe surtout dans leur rapport à la légalité. Même si leurs modes de vie sont aussi considérés comme marginaux, les habitants de ces quartiers ont des conduites sociales très variées et il serait très abusif d'homogénéiser à la fois leurs revenus, leurs professions, leurs comportements délictueux etc. Le point commun essentiel des habitants des quartiers d'habitat insalubre et illégal est bien d'avoir érigé leur maison sans permis de construire et le plus souvent sur un sol occupé illégalement. Un urbaniste guadeloupéen exprime ainsi la prédominance de l'illégalité dans la reconnaissance des habitants comme des marginaux : *« ce sont des gens qui sont un peu en marge, d'un point de vue légal »*⁸¹⁰. Normaliser permet alors de faire entrer les habitants dans le monde légal, et par suite de leur ouvrir des droits nouveaux, mais aussi des devoirs, qui seront les mêmes que pour les autres habitants. La légalité devient alors un critère d'égalité citoyenne. Habiter un logement légal, par exemple pour un habitant relogé dans un logement HLM, va ouvrir droit aux allocations logement, mais aussi permettre à l'occupant d'avoir une adresse (ce qui est possible mais non généralisé dans le cas des logements illégaux). L'occupant ainsi légalisé entre aussi dans le paiement des taxes obligatoires (taxe foncière et d'habitation notamment), même si là encore il arrive que les habitants des quartiers insalubres et illégaux paient des impôts même s'ils ne sont pas régularisés. Le logement légal est aussi un gage de protection pour son occupant : il est salubre donc ne menace pas de s'écrouler par exemple, et dans le cas d'un logement locatif social, le locataire est protégé par le bail qu'il a signé, ce qui n'est pas le cas s'il loue un logement dans l'illégalité. Le bail lui permet par exemple d'être protégé de l'expulsion abusive. Et puis la légalité, c'est aussi une

⁸¹⁰ Entretien 43A.

protection contre l'expulsion des terrains occupés sans titre. Dans le cas d'une régularisation foncière sur place, l'occupant accède à la tranquillité: « *nous, nous dirions « à un statut légal », mais eux, ils vont dire « à une tranquillité d'esprit »* », comme l'exprime Albert FLAGIE⁸¹¹. Les habitants vont alors rechercher la normalisation pour que « tout rentre dans l'ordre » : « *nous on veut finalement que tout soit régularisé, que tout rentre dans les normes, puisque nous sommes conscients que nous sommes dans une situation illégale* »⁸¹².

Au delà du logement, habiter un quartier légalisé c'est aussi habiter un quartier enfin reconnu par les pouvoirs publics. Cette reconnaissance a plusieurs conséquences : d'abord sur la vie quotidienne des habitants, qui vont désormais bénéficier des services municipaux « normaux » comme le ramassage des ordures, l'entretien des espaces verts, le nettoyage des rues... Les équipements de « droit commun » seront aussi implantés : crèches, écoles, mais parfois aussi des commissariats, comme il est prévu d'en implanter un à Boissard. Mais Le retour de toutes ces institutions publiques marque en quelques sortes la fin d'un état de non droit et surtout un intérêt de l'Etat et des pouvoirs publics pour ces quartiers et pour leurs habitants. Au contraire, la désertion de toutes les institutions, y compris les assistantes sociales, les animateurs, les policiers, fait souvent ressentir aux habitants un sentiment d'abandon. C'est par exemple le cas de Gilles V., membre actif de l'association de défense des habitants de Cayenne, en Guadeloupe, qui regrette que les assistances sociales ne viennent plus du tout dans son quartier et que l'association doive « *tout faire à la place des institutions* ». Il me dit que ça ne le dérange pas dans le sens où il aime faire ça, mais qu'il voudrait se sentir plus assisté⁸¹³. Pour certains, la désertion de l'Etat est même une des sources de la violence dans certains territoires, et par suite de leur marginalisation. C'est la position du secrétaire municipal au logement de la Ville de Rio de Janeiro au sujet des favelas: « *la violence n'est pas un attribut lié à la forme urbaine elle-même. La violence dans le cas brésilien, dans le cas des villes brésiliennes, est en grande partie sinon en totalité due à l'absence de l'Etat sur certains territoires* » (cité dans BENZAGLOU, 2001, p.98). Même s'il est difficile de savoir d'où le problème est réellement parti : les institutions ont-elles déserté parce que le quartier était violent ou le quartier est-il devenu violent parce que les institutions sont parties ? Enfin, le dernier type de légalisation concerne les activités économiques, et cela peut contribuer à les renforcer ou à créer des dynamiques nouvelles, même si comme nous le

⁸¹¹ entretien 38A.

⁸¹² entretien 2B.

⁸¹³ entretien 16B.

verrons la légalisation entraîne aussi la disparition d'un certain nombre de petits commerces informels, qui ne peuvent pas subsister dans la légalité. C'est ainsi que la chargée d'opération RHI de la CCNM explique comment des commerces ont été normalisés lors d'une petite RHI sur la commune du Lorrain, et comment cela leur a été bénéfique : *« les commerçants maintenant ont une clientèle plus régulière et ils ont pu améliorer leur chiffre d'affaire »*, dit-elle. *« Parce qu'ils étaient quelques fois en retrait de la rue passante mais là ils sont carrément sur la route nationale, avec pignon sur rue, donc tout de suite on voit les bâtiments, les commerces, avec devanture, vitrine etc. »*⁸¹⁴. De même, la formalisation de l'artisanat au Village Saramaca, à Kourou en Guyane, a permis aux sculpteurs sur bois et aux peintres du quartiers de se faire connaître non seulement dans la ville mais aussi à travers toute la Guyane voire à l'étranger. Chez les noirs-marrons (saramacas, bosh et bonis, qui constituent la quasi totalité de la population du village dit « Saramaca » à Kourou), les techniques du travail du bois se transmettent traditionnellement d'une génération à l'autre. Sont essentiellement sculptés et peints des pagaies, des pirogues et des tabourets. Pour valoriser cet art traditionnel, des ateliers et un magasin ont été mis en place dans le cadre de la RHI, et une forte promotion a été réalisée pour favoriser les ventes.

Normaliser les quartiers et les logements, c'est donc permettre aux habitants d'entrer dans le monde légal et leur ouvrir des droits et des devoirs nouveaux, les mêmes que ceux des voisins de la ville « formelle ». Il s'agit ainsi d'une intégration « civique ». Cette intégration permet aussi de ré équilibrer la relation entre l'habitant et les pouvoirs publics, l'habitant hors-la-loi étant déconsidéré par les pouvoirs publics là où le citoyen à part entière est plus écouté. C'est pourquoi de nombreux auteurs sud américains notamment ont estimé que la régularisation foncière était un «réquisit de la citoyenneté», comme ce fut le cas d'Antonio AZUELA : *« Dans l'histoire de tout quartier irrégulier, la régularisation amène avec elle un changement fondamental dans la position des habitants face aux pouvoirs publics » « la propriété (...) est, qu'on le veuille ou non, un réquisit de la citoyenneté »* (AZUELA, 1995, p.10).

6.2.1.3. La banalisation pour sortir de la stigmatisation:

L'intégration que l'on peut qualifier de « civique » entraînée par l'entrée dans le monde légal implique aussi une intégration « sociale », dans le sens où les relations avec les pouvoirs

⁸¹⁴ entretien 22A.

publics sont moins conflictuelles et où la légalisation favorise aussi l'acceptation du quartier dans le reste de la ville. Pour les immigrés, être en règles est aussi une condition sine qua non de leur intégration sociale. Être en règles peut signifier recevoir une carte de séjour ou bien, pour les immigrés qui ont déjà des papiers, habiter une maison « légale », sachant que de nombreux immigrés même en règles sont plus ou moins contraints, comme nous l'avons déjà vu, de trouver un logement dans les quartiers spontanés faute d'être acceptés ailleurs... L'exemple de Marc T., un père de famille haïtien vivant dans le lotissement Charles Gabriel de la commune de Sainte Rose en Guadeloupe, est très illustratif : comme nous l'avons constaté dans le chapitre 3, la quasi totalité de l'entretien que nous avons eu avec lui a été consacré à la nécessité pour lui « d'être en règles », et ce pour pouvoir s'intégrer et favoriser l'intégration de ses enfants. Ce fut ainsi un des premiers en Guadeloupe à avoir demandé une demande de régularisation foncière au titre de la loi du 30 décembre 1996, loi qui permet de céder aux occupants privés les parcelles de la zone dite des cinquante pas géométriques qu'ils occupent. « *Je veux respecter la loi, je veux être en règles* » dit Marc T. Ou encore : « *Il faut être en règles, et on peut s'intégrer partout* ». Un peu plus tard il ajoute : « *je voulais avoir un travail, faire venir ma famille, et être en règle. Alors j'ai régularisé ma maison, je me suis organisé. Je ne fais pas de vagues, et je veux que mes enfants s'intègrent aussi.* »⁸¹⁵. Au delà du fait d'être en règles, la normalisation au sens de l'adoption des normes de l'habitat en vigueur dans la société d'accueil peut également être recherchée par les familles immigrées, comme par les familles issues de communes rurales et arrivant en ville où elles veulent aussi « s'intégrer ». C'est ainsi que le pavillon représente, selon Colette PETONNET, un standard recherché par les familles migrantes : il est caractérisé par la « *monotonie du modèle invariable* », mais il s'agit d'une normalisation voulue « *car l'ouvrier migrant n'a d'autre désir que celui de se conformer aux normes du confort national* » (PETONNET, 1982, p. 115). En effet, la normalisation ne signifie pas uniquement la conformité aux règles légales. Elle signifie aussi que l'individu entre dans la « normalité », se fond dans la masse. Dans les DOM, c'est surtout à La Réunion que nous avons pu constater ce désir d'être « comme tout le monde », chez les habitants des quartiers spontanés, et ce quitte à aller habiter dans un HLM, un type de logement qui fait pourtant peur à la grande majorité des réunionnais. Par exemple quand je demande à l'architecte Léon Attila CHYSSIAL si les habitants des quartiers sont eux-mêmes demandeurs pour que les pouvoirs publics « calquent » les modèles des autres quartiers sur le leur, il me dit : « *Oui. Parce qu'il y aussi*

⁸¹⁵ entretien 19B.

*une stigmatisation qu'ils ne souhaitent pas toujours. - Ils ne revendiquent pas une certaine spécificité ? - Non, pas vraiment. On n'est pas en face de militants de la tôle »*⁸¹⁶. D'ailleurs même les constructions avec des matériaux plus traditionnels comme le bois et les galets ne sont pas toujours bien acceptées par les habitants de ces quartiers, c'est pourquoi Attila CHEYSSIAL parle de « droit au béton ». Certains habitants des quartiers spontanés associent le bois aux matériaux des « pauvres » et le béton représente au contraire une ascension sociale. Dans les années 70, Bernard GRANOTIER constatait déjà que l'utilisation des matériaux locaux pour construire des logements dans les pays du Tiers-Monde se heurtait à l'idée que les dirigeants comme la population se faisaient de la modernité. Ainsi, une maisons en bois dans un pays forestier, ou en briques dans un pays argileux, étaient vues comme des maisons de pauvres. D'où une revalorisation à faire par le haut selon l'auteur : *« si au lieu d'être en béton, les bâtiments de prestige mettaient en valeur les ressources propres au pays, ces matériaux se trouveraient valorisés aux yeux du public »* (GRANOTIER, 1980, p.264). Cette dévalorisation des matériaux locaux participe à ce que l'architecte Yona FRIEDMAN appelait, également dans les années 70, le « piège du statut social ». Les ruraux qui migraient dans les bidonvilles avaient honte d'utiliser les techniques constructives de leurs villages d'origine, et plus généralement honte d'utiliser toutes les pratiques de la « survie villageoise » (élevage, troc...). L'architecte note que pour eux *« le respect des autres, le « statut social », est plus important que la survie »* et que généralement *« on mesure le statut social en fonction de la modernité »* (FRIEDMAN, 1978, cité dans BELLONY, 2000). Dans les DOM aujourd'hui, on retrouve encore cette quasi honte des techniques constructives traditionnelles en bois ou en tôles, et l'attrait du béton qui représente la modernité mais aussi l'accès à la légalité. En effet, quel que soit le DOM, la plupart des premiers occupants des quartiers spontanés ont initialement construit des maisons en bois parce qu'ils n'avaient pas le droit d'utiliser d'autres matériaux, de « fonder » leur maison : étant illégale, la maison devait pouvoir être démolie ou déplacée très rapidement. Par exemple, les parents d'Iphigénie S. habitent une maison en bois à Trénelle, parce que le maire de l'époque, Aimé Césaire, *« a dit aux gens qu'ils pouvaient s'installer mais il leur avait dit de ne pas construire en dur, puisque quelques années il y aurait eu la construction de la rocade et qu'il faudrait déloger les gens »*⁸¹⁷. De même, nous avons vu que les maisons de la BP 134, sur la commune de Rémire Montjoly en Guyane, sont en bois parce que le maire interdit de construire en dur,

⁸¹⁶ entretien 29A.

⁸¹⁷ entretien 9B.

l'occupation du quartier étant considérée comme « temporaire ». Dans ce contexte, comme le constate Attila CHEYSSIAL, si les pouvoirs publics proposent aux habitants des maisons légales, aux normes, mais en bois, ces derniers vont se sentir défavorisés, comme si ils n'avaient toujours pas le « droit au béton ». En Guyane, Pedro Q. Qui habite à la BP134 associe également les « belles maisons » avec des maisons « en dur ». Quand je lui dis qu'il y a aussi de très jolies maisons en bois, il rétorque : « *si on avait les autorisations, il n'y aurait plus de maisons en bois. Il n'y aurait que des belles maisons* »⁸¹⁸. Le béton apparaît donc comme un symbole de la normalité, de l'ascension sociale voire de l'esthétique. Comme l'exprime l'héroïne du roman Texaco lorsqu'elle raconte la durcification des cases à Texaco : « *le béton c'était l'En-ville par excellence, le signe définitif d'une progression dans l'existence* » (CHAMOISEAU, 1992, p. 456). C'est vrai dans le cas des maisons individuelles, mais étonnamment nous avons constaté que pour certains habitants, cela valait aussi pour les logements locatifs sociaux, même si le cas est beaucoup plus rare. Albert FLAGIE, l'anthropologue guadeloupéen, constate par exemple que certains pauvres demandent un relogement en HLM, parce qu'ils veulent accéder au confort, qui est aussi vu comme un signe de modernité : « *d'autres vont vouloir le tout confort dans un logement HLM* ». Le Capitaine A., chef des bonis au Village Saramaca à Kourou raconte aussi que certains habitants du village ont demandé à être relogés hors du quartier, à l'occasion de la RHI, pour avoir un appartement « comme tout le monde » : ces gens là « *avaient choisi d'aller vivre en ville dans un appartement euh... comme tout le monde !* » dit-il. « *En locatif ? - oui oui, l'appartement locatif* », précise-t-il⁸¹⁹. A l'époque de la rénovation des îlots insalubres de Paris dans les années 60, Henri COING constate également que les habitants du 13^{ème} arrondissement touchés par l'opération de rénovation urbaine qu'il étudie réagissent différemment aux changements spatiaux et sociaux. Si la plupart ont du mal à s'adapter à la nouvelle configuration de leur quartier, d'autres le vivent bien car ils se sentent plus intégrés à la société normale : « *le logement devient, plus qu'un toit pour la famille, la preuve qu'on est enfin capable de tenir sa place dans la société, de donner aux siens confort et bonheur, d'apprécier autant qu'un autre ces biens nouveaux que vante la publicité* » (COING, 1966, cité par GRAFMEYER, 1994, p. 113). C'est véritablement à un statut social que les pauvres accèdent ainsi en adoptant les valeurs dominantes de la société, notamment celles de la modernité et de la consommation.

⁸¹⁸ entretien 35B.

⁸¹⁹ entretien 1B.

Conclusion 6.2.1 :

Qu'elle touche l'aspect et le fonctionnement du quartier, le respect des règles de droit ou encore la banalisation des modes de vie, la normalisation a des effets intégrateurs importants. Elle permet d'améliorer la vie quotidienne, les relations entre les individus et les pouvoirs publics, elle permet d'entrer dans le banal, d'être « comme tout le monde » et par conséquent de ne plus être stigmatisé pour ses différences. Mais vouloir être normal à tout prix, n'est-ce pas abandonner parfois des spécificités sociales et culturelles sous prétexte qu'elles ne s'accommodent pas des normes et des valeurs dominantes de la société alors qu'elles sont aussi des richesses (au niveau du quartier comme de l'individu)? Par ailleurs, qui porte le choix de la normalisation ? Les individus, qui cherchent à se défaire de leurs stigmates, ou les pouvoirs publics, qui imposeraient aux individus une normalisation pas toujours bien vécue ? D'ailleurs, quand bien même la normalisation ne serait pas directement imposée aux individus mais recherchée par eux, n'est-ce pas parce que ces derniers ont été en quelques sortes « convaincus » par les discours dominants ? Comme le remarque Colette PETONNET au sujet de l'habitat normé des grands ensembles, non seulement il est difficile d'y échapper parce qu'il est construit en nombre énorme et que les autres types de logement sont détruits, mais en outre il s'opère un genre de conditionnement, « *par la propagation dans les consciences de la croyance selon laquelle il représente la manière la plus normale, urbaine et moderne d'habiter.* » (PETONNET, 1982, p. 96). Ainsi, le système de production de logement et la diffusion dans les conscience des normes qui le régissent ne contribuent-ils pas à imposer indirectement aux habitants un système de valeurs bien qu'il ne soit pas démontré que celui-ci soit le seul valable ? Ce système de valeurs de la ville et de l'habitat normé apparaît quoi qu'il en soit très différent de celui que nous avons identifié auprès des habitants de nos quartiers d'étude.

6.2.2. Les effets pervers de la normalisation sur l'identité des quartiers

Après avoir analysé les effets intégrateurs de la normalisation de l'espace, voyons quels peuvent en être les effets pervers. Les quartiers spontanés sont, comme les favelas au Brésil, les banlieues en métropole ou tous les autres quartiers périphériques pauvres, souvent vus comme des « mauvais » quartiers. L'opposition est affirmée entre ces quartiers de la

« marge » urbaine et les quartiers centraux qui représentent au contraire l'idéal à atteindre. C'est ce que Hervé VIEILLARD-BARON appelle le « soupçon du périphérisme » : *« la banlieue situerait en somme, l'épicentre des problèmes sociaux et mettrait en exergue le soupçon qu'inspire tout périphérisme »* (VIEILLARD-BARON, 1998, p.39). Philippe GENESTIER fait également partie des auteurs ayant dénoncé le schéma binaire marge – centre tendant à stigmatiser les banlieues françaises comme de « mauvais » espaces urbains : *« une figure binaire récurrente opposant la ville à la banlieue, opposant le « bon » espace du centre et son « bon » mode de vie, aux lieux inaboutis de la périphérie et aux modes de vie déficients qu'ils imposent »* (GENESTIER, 1993, p.34). Pourtant, comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, les quartiers en marge de la ville « normale » peuvent également apporter certaines richesses au reste de la ville, par exemple en termes de créativité architecturale (DRUMMOND, 1981) ou culturelle (AGIER, 1999). C'est ce que François DAGOGNET appelle la « fonction créatrice » de la marge : de nombreuses inventions scientifiques ou créations artistiques sont issues des milieux considérés comme marginaux (DAGOGNET, 1998). Dans cette partie, nous nous poserons donc la question suivante : parallèlement aux effets intégrateurs que nous venons de voir, la normalisation de l'espace peut-elle entraîner la perte de l'identité urbaine spécifique des quartiers d'habitat insalubre et illégal ?

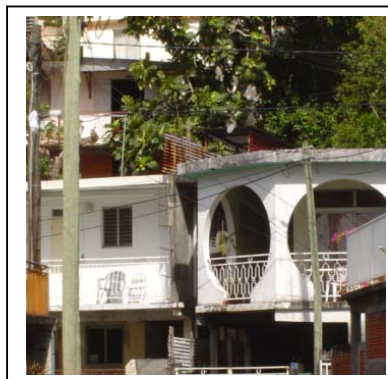
6.2.2.1. La question controversée de disparition de l'altérité architecturale :

La réhabilitation des quartiers insalubres des DOM entraîne-t-elle une disparition de la richesse architecturale constatée au sein de ces quartiers ? Le reproche a souvent été adressé aux opérations de réhabilitation des quartiers spontanés dans le Tiers-Monde, comme il l'a été aux opérations de rénovation urbaine dans les centres villes historiques en France. Une conseillère en économie sociale et familiale chargée de la MOUS pendant la RHI Basse-Terre à La Réunion considère aussi que la RHI a cet effet néfaste : *« Moi je suis un peu chagrinée parce que je trouve que la RHI modifie les paysages urbains, l'architecture de la case traditionnelle »*⁸²⁰. Mais est-ce vraiment l'opération de réhabilitation elle-même qui fait disparaître les architectures traditionnelles ? Deux cas peuvent très schématiquement se rencontrer. Dans le premier cas, l'ancien quartier est quasiment rasé et des logements neufs sont re construits. La normalisation est totale et généralement, on ne retrouve plus de trace de

⁸²⁰ entretien 31A.

l'architecture créole traditionnelle après l'opération. Dans le deuxième cas, la RHI agit essentiellement sur les réseaux, la trame urbaine et les voiries, et les logements sont peu touchés. Seuls les logements les plus insalubres seront démolis, ce qui fait que l'architecture des logements du quartier change globalement assez peu de visage. Par exemple, dans les quartiers de Cayenne en Guadeloupe ou de Volga Plage en Martinique, des logements sociaux neufs ont été construits sur le site mais ils côtoient des logements anciens. La diversité architecturale est donc conservée. Par ailleurs, il est désormais assez répandu dans les opérations de RHI de conserver les cases créoles les plus remarquables même si elles sont très insalubres : une réhabilitation sera privilégiée, comme dans le cadre des OPAH dans les centres villes historiques. Les opérations de RHI dans les DOM ne semblent donc pas, pour les plus actuelles en tous cas, entraîner la disparition totale des architectures créoles ni entraîner une standardisation globale de l'ensemble des logements du quartier comme c'est souvent le cas dans les grands ensembles. Par contre, les habitants des quartiers spontanés ont parfois tendance à construire eux-mêmes des maisons ou de petits immeubles dont l'architecture ressemble à l'architecture des pavillons de banlieue normalisés classiques, même si le plus souvent les maisons auto construites sont des mélanges de plusieurs styles architecturaux.

Photo 75 Exemples d'architectures très diverses à Volga Plage, après l'opération de RHI (avril 2004)



En observant les favelas de Rio de Janeiro dans les années 80, l'architecte Didier DRUMMOND constatait que les habitants contribuaient eux-mêmes à la disparition des architectures traditionnelles ou « originales », en fait, pour adopter les modèles urbains normalisés. On retrouve le « piège du statut social » dont parlait Yona FRIEDMAN. « *Les favelados, qui connaissent les techniques traditionnelles de construction adaptées à leur situation subissent les effets néfastes du modèle urbain et délaissent petit à petit leurs modes d'occupation de l'espace, jusqu'à la perte d'identité culturelle et l'abandon de leur propre créativité* » (DRUMMOND, 1980). En tout état de cause, que la disparition des architectures traditionnelles soit entraînée par les pouvoirs publics ou par les habitants eux mêmes, elle est le plus souvent considérée comme regrettable. Contrairement aux quartiers de grands ensembles marqués par la monotonie d'une l'architecture « moderne » et standardisée, les quartiers spontanés et les bidonvilles apparaissent comme des sortes de réservoirs de créativité mais aussi comme les derniers remparts pour conserver les savoirs faire traditionnels que l'architecte « institutionnel » tend à faire disparaître. « *Le bidonville ne matérialiserait-il pas alors, une forme de résurrection de cette architecture populaire du passé, que l'institutionnalisation a évincée, notamment en la professionnalisant et en nommant l'architecte pour la représenter et la concevoir ?* » (BELLONY, 2000, p. 15).

Toute normalisation des quartiers spontanés, qu'elle soit désirée par l'occupant ou par la puissance publique, conduirait donc à perdre au moins partiellement les richesses d'une altérité architecturale. Par ailleurs, si globalement une certaine diversité architecturale semble conservée même après RHI, il n'en reste pas moins que pour les habitants relogés dans des logements sociaux standards, la rupture avec leurs modes d'habiter et de vie précédents peut être brutale et mal vécue, comme nous le verrons dans la partie suivante. Nous avons aussi constaté que pour les voisins par exemple des quartiers restructurés par une RHI et où des logements sociaux collectifs avaient été construits, la « diversité » éventuelle des immeubles construits ne suffisait pas à leur donner une bonne image. Boissard comme la Rivière des Galets par exemple sont souvent considérés comme des quartiers de « blocs » ou de « cages à lapins », qui font peur aux habitants. C'est cette image négative des nouveaux immeubles de la Rivière des Galets qui a été pour partie responsable de l'opposition violente des habitants à des RHI ultérieures sur la commune du Port, comme dans le quartier de l'Épuisement. La standardisation et la mauvaise image du logement social qui en résulte sont-elles inéluctables ? Pour l'architecte Léon Attila CHEYSSIAL, il est tout à fait possible de

normaliser les quartiers spontanés tout en conservant une diversité des logements, tout comme il est possible de recréer dans des logements sociaux neufs, les caractéristiques de l'architecture créole si tel est le souhait des futurs occupants. Pour lui, il est indispensable de normaliser la trame urbaine et les réseaux pour que tous les citoyens soient égaux dans leur accès à la ville. C'est ce qu'il appelle « l'isonomie des droits ». Pour que les quartiers spontanés des DOM soient des quartiers de la ville à part entière, *« il faut réaliser une vraie égalité de statut, c'est ça l'isonomie des droits. Cette égalité de statut on ne l'a pas plus dans les quartiers de RHI que dans les quartiers d'immeubles sociaux. Dans les deux cas, on est dans des quartiers d'exception : exception à la trame urbaine, exception au droit habituel des habitants sur une ville, qu'ils soient locataires ou propriétaires »*, dit-il. Mais comme il dit, l'isonomie des droits ne signifie pas que tous les logements soient ensuite similaires. *« L'isonomie ce n'est pas l'égalité, c'est l'égalité de la trame, des réseaux... après les gens font ce qu'ils veulent avec leurs branchements. C'est exactement comme dans un jeu d'échec : l'échiquier est le même pour tout le monde, après les gens se distinguent en fonction de leurs capacités et de leur créativité. (...) »*. Il donne l'exemple de la RHI sur le quartier « centre Ville » du Port, où les logements sociaux construits sont tous différents les uns des autres. *« Ce qui est intéressant sur ces opérations, c'est qu'on arrive sur une opération normative mais on arrive à diversifier la production, on n'a pas l'impression d'être dans une opération répétitive »*, dit-il. Pour arriver à casser cette impression de monotonie, il considère *« qu'il faut cesser de traiter l'habitant du logement social comme un cas à part »*, le traiter justement comme tout le monde. *« En fait on a affaire à des gens qui ont besoin d'être repris dans la trame d'ensemble. On ne va pas tout résoudre par cela, mais déjà on résout la place des gens dans l'espace, dans leur quartier, dans leur commune, on leur redonne des droits normaux »*, dit-il⁸²¹. Il regrette justement que les architectes produisent le plus souvent des produits standards, moches et peu adaptés aux modes de vie dès lors qu'il s'agit de faire du logement social, et cela parce qu'ils ne considèrent pas les occupants du logement social comme des gens « normaux », mais plutôt comme des individus types auxquels il serait saugrenu de demander un avis ou d'apporter une qualité particulière.

Quel est l'intérêt de savoir si les opérations de normalisation de l'espace standardisent les logements ou conservent une altérité architecturale ? D'abord, cela a un impact sur l'image visuelle du quartier, or un quartier à l'architecture originale ou traditionnelle est aussi un atout

⁸²¹ entretien 29A.

pour une ville, ne serait-ce que d'un point de vue touristique. C'est ainsi par exemple que les favelas de Rio de Janeiro ont été peu à peu considérées comme une richesse architecturale qui contribuait à l'image de ville ouverte et cosmopolite de la ville de Rio de Janeiro : *« la politique de l'habitat reconnaît combien Rio est multiple, et cherche à préserver la ville en tant qu'espace de diversité »*, annonce un document officiel édité par la Ville de Rio de Janeiro. Le secrétaire municipal au logement de l'époque estimait que *« dans ce contexte de pluralité des espaces, (...) les nouveaux quartiers, résultant de l'urbanisation des favelas touchées par le projet favela-bairro, peuvent apporter beaucoup à la ville »* (cité dans BENZAGLOU, 2001, p. 98). Aujourd'hui, il semble que la diversité des styles et des architectures soit un critère apprécié dans les villes, alors que l'homogénéité, la régularité et la répétition vantées dans les années 60 n'ont plus beaucoup de succès. Pour reprendre le classement de Françoise CHOAY, l'urbanisme qu'elle appelle « culturaliste » reprendrait le dessus, l'asymétrie et la diversité notamment louées par John RUSKIN au 19^{ème} siècle qui disait : *« Vous savez combien les architectes sont férus de leur égalité et de leurs similitudes. Or, la Nature méprise autant l'égalité et la similitude que la sottise des hommes. »* (RUSKIN, cité par CHOAY, 1965, p.162). Concernant les quartiers spontanés ou les favelas, il faut toutefois prendre garde à ne pas tomber dans l'excès inverse qui consisterait à s'extasier devant le caractère pittoresque des quartiers les plus pauvres, parfois visités par des cars de touristes comme des curiosités quasi zoologiques. Dès les années 80, Didier DRUMMOND mettait en garde contre une déformation de la réalité des favelas qu'il appelait la « vision extérieure du touriste », en citant l'écrivain allemand Stefan ZWEIG qui écrivit en 1941 : *« les favelas, ces magnifiques abris de nègres, [...], on devrait conserver au moins un vestige de ces favelas dans la mosaïque kaléidoscopique de la ville, comme un document de la vie naturelle au milieu de la civilisation »* (ZWEIG, cité par DRUMMOND, 1980).

Au-delà de l'image des quartiers et de leur place dans la ville, la question de la standardisation ou de la diversité des logements a aussi et surtout des impacts sur les individus qui les habitent. Nous étudierons ces impacts potentiels dans la partie suivante, relative aux effets de la normalisation de l'espace sur les individus.

6.2.2.2. Affaiblissement de la vie économique des quartiers

Dans la partie précédente, nous avons vu que la normalisation, par le biais notamment de la régularisation des activités économiques informelles, pouvait avoir des impacts bénéfiques sur le chiffre d'affaire des commerces ainsi que sur leur lisibilité dans l'espace urbain (les deux étant par ailleurs liés). La normalisation de l'espace dans les quartiers touchés par une RHI peut aussi être l'occasion d'implanter de nouveaux commerces ou de nouvelles entreprises. Toutefois, on peut s'interroger sur les effets inverses de la normalisation et notamment de la légalisation : certaines formes de vie économiques peuvent-elles vraiment y survivre ?

Il a souvent été constaté que après une opération RHI, le nombre des « lolos », ces petites épiceries non déclarées, diminuait fortement. Par exemple, dans le quartier de Volga Plage, César H. constate que *« avant la RHI il y a eu un recensement, on comptait 13 épiceries déclarées en fonctionnement, sans compter les épiceries informelles. Aujourd'hui il n'y en a plus que 4 »*⁸²². Un urbaniste en Guadeloupe estime en effet que c'est « compliqué » de garder les lolos : *« pour les lolos c'est pareil, c'est compliqué de garder un lolo, et puis ils ne sont pas tous déclarés »*⁸²³. S'agissant des autres types d'activités, les aménageurs considèrent qu'il est souvent nécessaire de les déplacer hors du quartier, soit parce que les activités sont nuisibles (polluantes, ou bruyantes), soit parce que le projet de réhabilitation nécessite de l'espace : *« quand on a un atelier de menuiserie ou un chantier naval, on ne le remet pas en cause, mais si l'aménageur a besoin d'espace on essaie de l'implanter ailleurs »*⁸²⁴. Le coordinateur de la RHI à la Ville du Port compare ainsi la RHI à une éponge qui supprime les formes un peu marginales d'activités économiques : *« souvent les RHI, par rapport aux activités économiques un peu à la marge, ou illégales, ou pas trop orthodoxes, jouent le rôle de poison qui tue. On dirait une éponge qui arrive et qui vient aspirer tout ça »*⁸²⁵.

Globalement, il semble donc que certains types d'activités, notamment les petits commerces ou l'artisanat, aient tendance à disparaître avec les opérations de réhabilitation. Le même phénomène a pu être observé dans les quartiers anciens touchés par des opérations de restauration ou de rénovation en France métropolitaine (BOURDIN, 1984 ; COING, 1966). Comment peut-on l'expliquer ?

⁸²² entretien 27B

⁸²³ entretien 43A.

⁸²⁴ idem.

⁸²⁵ Entretien 35A.

Il semble que nous puissions distinguer deux types de raisons à l'affaiblissement de la vie économique dans les quartiers normalisés. La première raison est liée à la légalisation, la seconde à l'évolution des modes de vie dans le quartier normalisé. S'agissant de la légalisation, le caractère contraignant de l'adoption de toutes les règles juridiques pour légaliser une petite entreprise peut en effet vouer certaines d'entre elles à la disparition. Dans les années 80, l'économiste péruvien Hernando DE SOTO a développé cette théorie dans un ouvrage qui connut un succès retentissant en Amérique Latine : *L'Autre sentier, la révolution informelle* (DE SOTO, 1994⁸²⁶). Il considère que l'excès de réglementation est la cause première de l'informalité : les coûts et les délais des procédures administratives pour créer une entreprises sont parfois si élevés que l'entrepreneur choisit de monter une entreprise informelle. Il estime donc que pour résoudre le problème de l'économie informelle, il faudrait non pas supprimer le droit mais l'assouplir car « *il est plus sensé d'adapter la loi à la réalité que d'essayer de modifier les comportements* » (DE SOTO, 1994, p. 154). La théorie de DE SOTO est toutefois réfutée par Bruno LAUTIER, économiste et sociologue considéré comme l'un des meilleurs spécialistes de l'économie informelle. Ce dernier estime en effet que « *les simulations effectuées par De Soto, prêtant aux indépendants et micro-entrepreneurs l'esprit calculateur de l'entrepreneur rationnel, sont bien loin de décrire les processus réels de l'entrée dans l'économie informelle* » (LAUTIER, 1994, p. 103). En fait, LAUTIER constate que les entrepreneurs informels ne se posent pas forcément la question de la légalisation. S'agissant des quartiers spontanés dans les DOM, les raisons du développement d'une petite économie informelle sont mal connues : certes il s'agit essentiellement de se procurer des revenus pour survivre, mais pourquoi le fait-on plutôt dans la légalité ou plutôt dans l'illégalité ? D'ailleurs, il reste généralement difficile de savoir si les petits commerces ou petites entreprises repérés dans les quartiers sont légaux ou non. Par contre, les données disponibles montrent que très souvent, les entreprises sont unipersonnelles et / ou familiales, et que le nombre d'emplois recensés est bien inférieur au nombre total de personnes occupées dans ces activités, la plupart n'étant donc pas déclarées. Par exemple, une enquête réalisée en 1991 sur Trénelle, à Fort-de-France, a recensé 52 activités, génératrices au total de 26 emplois, et occupant 86 personnes⁸²⁷. C'est ainsi qu'une bijouterie occupe une personne et n'emploie personne. De même pour un matelassier, ou pour les ferronneries du quartier.

⁸²⁶ 1986 pour la version originale en espagnol, *El Otro Sendero – La revolucion informal*.

⁸²⁷ Cité dans *Opération de résorption de l'habitat insalubre Trénelle Grosse Roche / Citron, dossier de demande de subvention au CIV*, CARUA pour la SEMAFF, octobre 2000. Notons que les termes de « personne employée » et de « personne occupée » ne sont pas définis.

Pedro Q. habite à la BP 134 en Guyane, il était propriétaire d'une épicerie légale qui a brûlé et explique qu'il est contraint de vendre un peu de nourriture et de boisson sans autorisation en attendant que le local soit reconstruit, pour gagner sa vie. Il compte toutefois se régulariser dès que possible : *« on a mis « provisoire » devant, en attendant d'avoir tous les papiers, pour la vente de boisson, pour finir l'épicerie, que tout soit aux normes. Pour l'instant on se défend comme ça, parce qu'il n'y avait pas d'autre manière de toutes façons »*⁸²⁸. Il travaille dans son « snack » informel avec sa femme et ses fils.

Si les procédures à respecter pour légaliser une activité peuvent peut-être expliquer la disparition de certaines activités après les opérations de RHI, la seconde raison nous semble être liée à l'évolution des modes de vie, et de consommation, des habitants. Comme le constate l'étude générale réalisée par l'agence d'urbanisme de la Martinique en 1985 sur les pratiques de la RHI, *« la rénovation d'un quartier est une rupture brutale : les occupants sont transportés dans un environnement rationalisé, imposant de se conformer à des schémas normatifs (consommation, nouvelles pratiques de l'habitat et de l'environnement urbain...) »*⁸²⁹. C'est ainsi que César H., habitant de Volga Plage, n'explique pas la disparition des « lolos » de Volga par la RHI elle-même mais plutôt par une évolution générale des modes de vie dans le quartier, qu'il date de la RHI mais qu'il n'impute pas non plus explicitement à la RHI : les lolos auraient disparu *« à cause de la concurrence avec les supermarchés, et également parce que les vieux meurent et personne n'assure la relève. »*⁸³⁰. Le mode de consommation associé aux lolos ne fait plus recette. L'épicière Madame Gilda m'explique que le commerce marche moins bien qu'avant. Par exemple, elle a arrêté de vendre des poulets frites le vendredi soir car les clients se sont taris. Pour son ami Christophe J. la raison est simple : *« l'enseigne Madame Gilda, c'est beaucoup moins bien que l'enseigne Mac Do »*, et selon lui les enfants veulent manger au Mac Do maintenant⁸³¹. Si les poulets frites de Madame Gilda ne font plus recette, il faut noter qu'un nouveau commerce s'est par contre implanté dans le quartier et semble-t-il avec succès : un vendeur de pizzas. Dans ce cas, nous voyons que les activités ne disparaissent pas du quartier, mais certaines sont remplacées par d'autres, selon l'évolution des modes de consommation. Comme l'avait déjà constaté Henri COING pour les opérations de rénovation en France : *« en bien des cas,*

⁸²⁸ Entretien 35B.

⁸²⁹ Etude ADUAM 12 quartiers, p. 103

⁸³⁰ entretien 27B.

⁸³¹ Rencontre 20B.

l'expropriation ne fait que hâter l'inévitable disparition d'entreprises inadaptées et désuètes » (COING, 1966, cité par GRAFMEYER, 1994, p. 113). Il paraît tout à fait normal que les entrepreneurs s'adaptent au marché...



Photo 76 – Adaptation des petits commerces aux nouveaux modes de consommation – Volga Plage (avril 2004)

Il est difficile de savoir si ce sont les opérations de RHI qui entraînent des changements de modes de vie et de consommation, mais elles constituent sans aucun doute des catalyseurs de ces changements. Dans les cas les plus radicaux de transformation de l'espace, la hausse des valeurs du sol et les nouveaux usages créés par l'opération évincent de toute façons les activités un peu marginales ou peu rentables. Comme le constate Alain BOURDIN dans les quartiers anciens rénovés en France, ce qui s'effondre c'est alors « *un système économique complexe, marginal par rapport aux grands flux d'activités et, encore plus à leurs normes de fonctionnement* » (BOURDIN, 1984, p. 115). Les opérations de normalisation de l'espace entraînent donc une normalisation des activités qui peut se traduire par la disparition de certaines formes de développement économique notamment informel.

6.2.2.3. Affaiblissement des formes alternatives de sociabilités :

Nous avons vu dans le chapitre 2 que les quartiers spontanés des DOM étaient ponctués de lieux de rencontres plus ou moins formalisés, allant de la véritable placette aux pas de porte, en passant par des coins de rue, des bars, des « lolos » ou encore des tours d'arbres. La sociabilité s'organise à la fois dans les espaces intermédiaires des logements (balcons, pas-de-porte...) et dans les espaces publics ou semi publics à l'échelle des îlots (bars, espaces verts, chemins, places, terrains de sport...). Serge LETCHIMY fait partie des auteurs qui ont montré que l'architecture des cases et des îlots des quartiers précaires de Martinique (mais c'est vrai

pour les autres DOM) donnait une grande importance aux espaces de transition : il s'agit des vérandas, balcons, pas-de-porte ou espaces sous pilotis en ce qui concerne les cases et, à l'échelle des îlots, il s'agit des chemins piétons, des espaces verts ou autres lieux de rencontres à mi-chemin entre espace public et espace privé. Serge LETCHIMY appelle ces espaces de transition des « *espaces libres associés* » et ils permettent selon lui la communication entre les habitants des quartiers et la solidarité (LETCIMY, 1992). Quels sont les effets des opérations RHI sur ces « espaces libres associés » et sur toutes les formes de lieux de sociabilités ?

Les opérations de réhabilitation des quartiers spontanés peuvent conduire à supprimer certains lieux de rencontre au sein des quartiers. En effet, la ré organisation de la trame urbaine implique le plus souvent une transformation radicale des « vides » et des « pleins » du quartier. Là où se concentraient des habitations de façon jugée comme trop dense les aménageurs vont créer un espace vert ou une place pour que le quartier « respire », pour le « dé densifier », et là où des espaces considérés comme vides apparaissaient, les aménageurs vont en profiter pour construire un équipement, des logements neufs, ou bien ils vont conserver un espace public mais en le ré-aménageant. Par exemple, la SIGUY veut implanter un local pour assurer une permanence sur le bidonville d'Eau Lisette pendant l'opération, et elle a choisi de l'implanter sur le terrain de volley actuel. De même, le terrain de football de Volga Plage a été récupéré dans le cadre de l'opération de RHI sur Bas-Volga pour y construire des logements, ce qui était aussi prévu dans le cadre de la RHI de Cayenne en Guadeloupe mais qui n'a pas pu se faire car l'emplacement du terrain de foot était trop exposé aux risques de houle cyclonique (l'emplacement a tout de même été terrassé ce qui fait que concrètement, le terrain de football a bel et bien disparu à cet endroit). Les opérations de RHI re dessinent donc l'espace et modifient radicalement les anciens lieux de rencontre. D'ailleurs, même dans le cas où elles comptent préserver ces lieux de rencontre, il arrive que leur normalisation leur fasse perdre leur usage antérieur. Par exemple, certaines personnes âgées du quartier de Boissard, en Guadeloupe, avaient l'habitude de se réunir sur un petit espace informel qui était surnommé « le Sénat » parce qu'il s'y déroulait d'importantes conversations entre les anciens, les « sages », du quartier. L'opération de RHI a souhaité affirmer le statut de cet espace et l'a rendu plus lisible dans l'espace urbain, en le matérialisant par des bancs, des couleurs différentes, bref en en faisant une placette normalisée. Depuis ce moment, le Sénat a conservé son nom mais ce sont des jeunes qui s'y

réunissent, les vieux sont partis discuter ailleurs... Il arrive aussi que des espaces de rencontre soient accidentellement détruits par les opérations d'aménagement alors que tel n'était pas l'objectif, comme le regrette un urbaniste en Guadeloupe : « *quand on dit qu'il faut garder un arbre, le manguier où tout le monde se réunit, parce que c'est un référent pour les gens, souvent le manguier, quand il n'est pas complètement déraciné, et bien il est très abîmé et on sait qu'il va mourir deux ans après* »⁸³². Au delà des espaces de rencontre supprimés ou modifiés, nous avons vu également que les opérations de RHI tendaient parfois à imposer la construction de nouveaux lieux de rencontres normalisés, notamment de places publiques, pas toujours adaptées aux usages réels des lieux. C'est ainsi que des places artificiellement créées peuvent rester désespérément vides au lieu d'être appropriées conformément à l'objectif de l'aménageur. Colette PETONNET avait montré que les lieux de rencontre privilégiés dans les quartiers anciens en France métropolitaine étaient ceux qui préservaient l'intimité tout en ne créant aucun engagement, comme les coins de trottoirs, les angles morts, les cours, les porches, les perrons... Bref, "*des lieux dépourvus d'obligation*" (PETONNET, 1982, p. 29). Or un espace de rencontre normalisé ne créé-t-il pas une certaine forme d'obligation pour ses usagers ? L'obligation de s'y réunir, de n'y passer ou de n'y rester que pour se réunir ? L'aménagement d'un lieu pour canaliser les rencontres pourrait donc paradoxalement les dissuader, en leur faisant perdre leur spontanéité. S'il ne les dissuade pas, il les orientent comme le montre Alain BOURDIN. Selon lui, la normalisation de l'espace dans le cadre des opérations de restauration des quartiers anciens obéit à des « *logiques d'interactions* », car « *la réhabilitation définit un cadre de la rencontre possible* », logiques qui orientent totalement les usages sociaux et les catégories sociales acceptées (BOURDIN, 1984). Ajoutons à cela que les espaces de rencontre normalisés sont souvent des espaces qui rendent leurs usagers visibles aux yeux des autres : des places entourées d'habitations dans les quartiers touchés par les RHI, à la manière des espaces verts organisés entre les immeubles dans les grands ensembles. Dans ces espaces, l'individu est vu sans voir celui qui le regarde. C'est une des raisons pour lesquelles Colette PETONNET compare les grands ensembles à des prisons : leur conception architecturale supprime les espaces secrets et crée des espaces à découvert, des *no man's land* où tout le monde est vu sans voir ceux qui le regardent or comme elle le rappelle, dans la lignée de Michel FOUCAULT quelques années auparavant (FOUCAULT, 1975), « *la dissociation du couple voir – être vu est l'une des plus parfaites stratégies du système carcéral* » (PETONNET, 1982, p. 174). Sur les espaces collectifs créés

⁸³² entretien 43A.

dans les quartiers de logement social à La Réunion, l'anthropologue Michel WATIN estime de la même façon qu'ils ne sont pas assez appropriés parce qu'il « *manque des espaces intermédiaires, recoins, renforcements et autres, qui permettent sinon l'intimité et le secret, du moins la discrétion et l'occasion de contacts informels* » (WATIN, 1991, p.396). La normalisation des espaces de rencontre « publics » transforme donc la rencontre. Qu'en est-il de la normalisation de la sphère domestique ?

La distinction entre sphère publique et sphère privée dans les logements informels laisse beaucoup de place aux regroupements familiaux ou amicaux, elle est propice à la sociabilité, alors que les logements normalisés favorisent peu les espaces extérieurs ou intermédiaires et marquent plutôt un repli de la famille sur elle-même. Les personnes relogées dans des immeubles sociaux standards souffrent généralement de « vivre enfermées » comme elles disent. C'est le cas de Michel J, ancien habitant du bidonville d'Eau Lisette, qui vit maintenant « *toute la journée, la porte fermé* »⁸³³. De même, Christophe J. vit dans un quartier « normal » mais souhaite retourner habiter à Volga Plage parce que « *Chez moi à Montgérald, on vit dans la maison, mais à Volga, on vit dans les rues* »⁸³⁴. Certains perdent quasiment toute relation familiale et amicale, comme Rosaline A. qui habitait à Basse-Terre, dans la ville de Saint-Pierre à La Réunion. Dans son ancienne maison, elle faisait la cuisine dehors et jardinait beaucoup, bref elle vivait en extérieur et côtoyait de fait ses voisines ainsi que ses petits neveux et nièces alors que dans son nouveau HLM, elle ne voit presque plus personne. Colette PETONNET notait la même crainte de l'enfermement chez des habitantes de bidonvilles en métropole qui devaient être relogées dans des grands ensembles : « *"après ce ne sera plus pareil, chacun chez soi, enfermé" "mais vous pourrez aller vous voir, vous ne serez pas loin les unes des autres" – "ce ne sera pas pareil, là on est dehors toutes ensemble"* » (cité par PETONNET, 1982, p.64). Ainsi, la disparition des espaces de transitions entre la maison et la rue, ainsi que la disparition des espaces extérieurs privés au sein même des logements, peut entraîner une perte de sociabilité. Notons toutefois que certains individus vivent bien, au contraire, la normalisation de l'espace matérialisée par le renforcement de la sphère privée. C'est notamment ce qu'a montré l'anthropologue Michel WATIN : si certains souffrent du repli sur la sphère privée, d'autres le vivent au contraire comme une ascension sociale ou s'y adaptent très vite car leurs modes de vie se rapprochaient déjà de cette normalisation. « *Les positions ne sont pas monolithiques* », dit-il.

⁸³³ entretien 32B.

« Il y a des gens qui ne supportent pas et qui vivent ça comme une déchéance ou une perte d'identité (...). Inversement, il y a des gens qui ont fait une mobilité sociale, en prenant de la distance par rapport à la case bidonvillisée dans laquelle ils se trouvaient, en prenant de la distance par rapport aux parents ou par rapport à un réseau et qui ont pu ainsi se forger une certaine individualité »⁸³⁵. On retrouve ici les effets contrastés de la normalisation : certains la recherchent comme signe d'ascension sociale, voire vivent déjà selon ces normes. Là encore revient la question suivante : est-ce la normalisation de l'espace domestique qui entraîne les changements de mode de vie, ou ces changements n'étaient-ils pas sous-jacents, voire déjà matérialisés par la transformation des logements par leurs propres occupants ?

En conclusion, la normalisation de l'espace semble entraîner, sinon une disparition au moins un déplacement ou un changement d'usage et d'usagers des espaces de rencontre. Toutefois, ces changements sont dans certains cas déjà à l'œuvre au sein des quartiers insalubres et illégaux, et les opérations RHI ne font que les accélérer. Par ailleurs, il est fréquent que lorsque des lieux de rencontres disparaissent, d'autres apparaissent ailleurs : les opérations de normalisation ne feraient alors que les déplacer dans l'espace, sans les supprimer définitivement. Par exemple le terrain de foot de Cayenne a été recréé sur la plage, et l'emplacement terrassés en bord de mer est devenu un terrain de basket informel. De même à Volga Plage, les habitants semblent jouer au foot sur les parkings créés par la RHI, et le nouveau terrain de handball – également amené par l'opération de RHI- semble réunir les jeunes aujourd'hui comme le faisait le terrain de foot autrefois. Ces constats tendent plutôt à confirmer l'opinion de Henri LEFEBVRE, pour qui l'obsession de l'espace rationalisé ne saurait tuer la ville car, quel que soit l'espace, « *la forme de l'urbain, sa raison suprême, à savoir la simultanéité et les rencontres, ne peuvent disparaître* » (LEFEBVRE, 1968, p.90). Cependant, nous ne disposons pas de données suffisantes pour mesurer si il y a vraiment une « substitution » des lieux de rencontres, c'est-à-dire si ceux qui sont supprimés par les opérations de normalisation sont tous recréés ailleurs, sous une forme ou sous une autre. Alors que la disparition de certaines formes de sociabilités dans les quartiers spontanés, suite aux opérations de normalisation de l'espace, est une certitude, l'apparition de nouvelles formes de rencontre et de liens sociaux reste une hypothèse...

Conclusion 6.2.2 :

⁸³⁴ entretien 26B.

⁸³⁵ entretien 36A.

Les opérations de normalisation de l'espace s'accompagnent de changements architecturaux, mais aussi économiques et sociaux qui contribuent tous à modifier progressivement l'image et l'identité des quartiers normalisés. Si la banalisation de ces quartiers « marginaux » peut contribuer à leur intégration urbaine comme nous l'avons montré dans la partie précédente, elle peut aussi aboutir à la disparition d'identités positives, parce qu'elles sont créatrices par exemple ou tout simplement parce qu'elles sont « différentes » et contribuent donc à la richesse de la ville en tant qu'ensemble cosmopolite et diversifié. François DAGOGNET qui a écrit un article spécifique intitulé « la fonction créatrice de la marge » élargit sa réflexion en montrant que même si elle se lit dans le conflit, la fonction plus globale de la marge est en fait la survie de l'ensemble. « *On conçoit la subtile fonction de la marge : s'opposer, contester, mais pour mieux restaurer l'ensemble, le rééquilibrer* », dit-il (DAGOGNET, 1998, p.107). Les quartiers marginaux, en gardant leurs spécificités, contribuent à l'équilibre urbain global.

Toutefois, une question semble récurrente : peut-on faire porter aux opérations publiques l'ensemble de la responsabilité de ces changements d'identité des quartiers ? La normalisation de l'espace est-elle comme « imposée d'en haut » pour normaliser les habitants, les couler dans le moule des valeurs dominantes de la société ? Ou bien les habitants sont-ils eux-mêmes responsables au moins partiellement de ces transformations dans l'identité des quartiers ? Pour Camille GOIRAND, les objectifs du projet de réhabilitation des favelas de Rio de Janeiro, le projet favela-bairro, sont clairs : « *selon la municipalité, l'intégration implique la transformation effective de la société des favelas, c'est-à-dire l'adoption par leurs habitants des normes sociales dominantes dans la ville « légale »* » (GOIRAND, p.100). Didier DRUMMOND partage cette vision sur l'ensemble des politiques d'urbanisation des quartiers spontanés dans les années 80 : « *jusqu'à ce jour, le souci majeur des pouvoirs publics consiste à normaliser, à banaliser les formes urbaines, à gommer les différences trop criardes en référence au modèle occidental* » (DRUMMOND, 1981, p. 105). D'autres auteurs comme Licia VALLADARES montrent a contrario que spécificités avancées des favelas sont déjà en voie d'extinction, si toutefois elles ont jamais existé, et que les habitants des favelas ont déjà un mode de vie tout à fait intégré au modèle occidental dont parle Didier DRUMMOND : la mode vestimentaire, l'équipement des maisons, la musique, les loisirs des favelados, mais aussi l'organisation des marchés immobiliers et commerciaux au sein des favelas répondent tout à fait aux normes de la société moderne capitaliste adoptées par le reste de la ville de Rio de Janeiro (VALLADARES, 2000). Dans les quartiers insalubres et illégaux

des DOM, nous constatons aussi que les modes de vie se fondent peu à peu avec ceux des autres quartiers. Malgré cela, nous ne pouvons pas non plus dire qu'aujourd'hui, les espaces et les modes de vie dans les quartiers que nous avons étudiés sont tout à fait semblables à ceux de la ville « normale ». Il subsiste des spécificités, qui sont aussi des richesses à conserver.

La question de la « responsabilité » des transformations sociales accompagnant les transformations spatiales (sont-ce les pouvoirs publics qui sont responsables, par le biais des opérations qu'ils mènent, ou les habitants, qui adoptent progressivement des modes de vie « normaux » ?) renvoie à une seconde question plus large : celui de l'impact du spatial sur le social. Pour de nombreux auteurs, l'influence de la planification urbaine sur le social par exemple est très nuancée : *« face aux besoins collectifs et aux mouvements de population qui commandent le développement de la ville, le planificateur n'est-il pas en définitive contraint de céder à des forces sociales qu'il ne saurait durablement endiguer ? »* (GRAFMEYER, 1994, p.108). La thèse de doctorat de Maurice HALBWACHS marque sans doute le premier ouvrage de sociologie urbaine ayant montré que les changements sociaux accompagnant les décisions planificatrices sont déjà latents. Dans sa thèse il étudie les évolutions des prix fonciers, et par suite les changements d'occupations sociales, consécutifs aux travaux haussmanniens à Paris (HALBWACHS, 1909). En observant les comportements des spéculateurs et des planificateurs, il note qu'ils sont très différents mais qu'en réalité ils ne font que répondre, parfois inconsciemment, à des besoins collectifs qui existent déjà. Ils saisissent les tendances, n'en créent pas (AMIOT, 1986). De la même façon, Henri COING montre que les changements spatiaux induits par la rénovation urbaine dans le 13^{ème} arrondissement de Paris (COING, 1966) ont bel et bien eu des effets sur les usages et les perceptions du quartier mais que la normalisation spatiale n'était pas la cause unique de ces changements : *« si la rénovation produit bien par elle-même un reclassement brutal des modes de vie, des trajectoires et des activités locales, elle est en même temps un révélateur et un accélérateur de changements sociaux dont elle n'était pas l'unique déterminant »*, conclut Yves GRAFMEYER en analysant les recherches de Henri COING (GRAFMEYER, 1994, p. 113). La question de l'impact du spatial sur le social est toujours apparue comme controversée ou en tous cas à manier avec précautions... Il n'en reste pas moins que dans certains cas, la normalisation sociale induite par les opérations urbaines comme les opérations RHI, au lieu d'être une tendance déjà à l'œuvre, est plutôt un traumatisme pour l'individu. Dans ce cas, il s'avère que c'est bien la transformation spatiale qui est à l'origine de ce traumatisme. C'est ce

que nous allons étudier dans la partie suivante.

6.2.3. Les effets excluants et traumatiques de la normalisation sur les individus :

Quels sont les impacts sur l'individu d'une normalisation spatiale puis sociale qui, au lieu d'être recherchée par lui, lui est au contraire imposée par les pouvoirs publics ? La volonté de modeler les comportements sociaux par le type d'habitat ou l'organisation spatiale d'un quartier n'est pas récente. Dès les années 60, le relogement de certaines populations dans les logements HLM était vue par les pouvoirs publics français comme une façon de normaliser des comportements atypiques dans un but affiché d'intégration sociale. Les populations à normaliser étaient essentiellement les populations immigrés et rurales, considérées comme les plus à la marge des modes de vie urbains. Le HLM devait par exemple « *réduire la ruralité et le provincialisme des nouvelles populations urbaines issues de la seconde vague d'industrialisation brutale qu'a connu la France dans les années 50* » (CHOMBART DE LAUWE, 1960). De même pour les immigrés : « *quel meilleur moyen d' « apprendre à habiter français » que de réutiliser le logement normatif qui a mis à l'épreuve de l'urbanité technocratique des millions de français des contrées reculées de l'hexagone !* » (PINSON, 1992). Ce qui guidait ce louable objectif d'intégration sociale, c'était bien l'idée que les valeurs urbaines occidentales étaient les meilleures et qu'elles devaient donc s'imposer aux marginaux, aux ruraux ou aux immigrés notamment, pour leur bien. De nombreux auteurs ont par la suite critiqué la tendance à vouloir « remodeler la société » par l'aménagement du cadre résidentiel. « *C'est une grande utopie en effet que celle qui a vu certains urbanistes, architectes et politiques donner à l'espace résidentiel aménagé le rôle incroyable de remodeler une société idéale* » (AGIER, 1999). Non seulement les bienfaits de l'aménagement de tel ou tel cadre résidentiel ne sont pas automatiques, mais encore ils peuvent se transformer en méfaits. La normalisation imposée aux individus peut avoir des effets inverses : au lieu d'intégrer, exclure, au lieu de faire le bonheur des gens, les traumatiser.

6.2.3.1. L'exclusion de certaines populations des logements normalisés:

Normaliser un quartier par la RHI peut aboutir à exclure certaines populations des relogements dans des logements normés. Les premiers touchés sont bien sûr les immigrés sans papiers. Dans le cas de la RHI d'Eau Lisette par exemple, seront relogées les immigrés détenant une carte de séjour de 10 ans, mais pas ceux qui n'ont pas de carte de séjour ou bien qui n'ont qu'une carte de séjour d'un an (à l'époque de l'enquête). Ce sont ainsi 75 des 180 familles à déloger qui ne pourront prétendre à un relogement soit 42%⁸³⁶. L'objectif est de coupler les relogements à des opérations de police afin de reconduire directement à la frontière les immigrés sans papiers. Mais dans la pratique, ceux-ci vont souvent se réfugier dans les quartiers qui ne sont pas encore touchés par des opérations de RHI. S'agissant des familles françaises ou immigrées en situation régulière, d'autres problèmes peuvent aussi les exclure du relogement. Ceux qui n'ont pas de ressources suffisantes et régulières par exemple ne peuvent pas prétendre à un logement locatif. David A., recruté par la SIGUY pour suivre les relogements, explique *« je dis toujours aux gens, si ils remplissent les critères « vous pouvez être relogés », je leur dis « pouvez » parce que bon, on n'est jamais sûr. Parce que vous avez aussi des gens qui sont en situation régulière mais qui ne peuvent pas être relogés parce qu'ils n'ont pas assez d'argent »*⁸³⁷. Le problème de la solvabilisation des ménages fait que les plus défavorisés n'habitent pas dans le parc HLM mais dans le parc privé. En Guyane, une enquête de 2004 a montré que parmi les 15 000 ménages les plus pauvres de Guyane, seuls 1000 habitaient dans le parc social⁸³⁸... Le même problème se retrouve en France métropolitaine : la précarisation des emplois implique une irrégularité des ressources peu compatibles avec le paiement d'un loyer : *« il ne suffit pas de promouvoir des rapports locatifs plus équilibrés et de sécuriser ainsi les locataires quand de nombreuses personnes et familles n'ont pas accès au parc locatif »*. (BALLAIN et MAUREL, 2002, p. 38). Pour Gustave MASSIAH et Jean-François TRIBILLON, qui ont montré que ce qu'ils appellent « l'habitat tiers » accueille en grande partie les exclus des HLM, les ressources économiques ne sont pas le seul critère d'exclusion du logement normé. Selon eux, les revenus sont sensiblement les mêmes entre occupants des HLM et occupants de l'habitat tiers. Une sélection s'opère en fait sur des critères *« liés au statut social et culturel »*, dans une logique patrimoniale. *« Dès que la logique patrimoniale a tendance à s'imposer aux lieu et place de la logique sociale, les critères liés au statut social et culturel reprennent le dessus et viennent*

⁸³⁶ Etude pré-opérationnelle de RHI Eau Lisette, réalisée par C2R pour la SIGUY, octobre 2003.

⁸³⁷ Entretien 29B.

⁸³⁸ Recensement des exclus du logement, synthèse, plan d'action départemental d'actions pour le logement des plus défavorisés, PACT de Guyane, janvier 2004.

s'ajouter aux critères liés à l'insertion socio-économique » (MASSIAH et TRIBILLON, 2000, p.3). C'est ce que les auteurs appellent le « *principe de socialité normée* » de l'habitat locatif HLM. Ce ne sont pas seulement les plus pauvres qui se retrouvent exclus du logement normé, mais aussi ceux qui s'éloignent le plus des critères de « normalité » des individus dans une société donnée. Les familles très nombreuses par exemple, qui sont aussi le plus souvent des familles immigrées, ou bien françaises mais venant de Mayotte dans le cas de La Réunion, sont souvent exclues de fait du parc social car il n'existe pas de grands logements. Les familles mahoraises rencontrent souvent de grandes difficultés à se loger à La Réunion, d'abord parce qu'elles ne sont pas très bien vues par les réunionnais (en ce sens, bien que françaises elles sont traitées comme des familles immigrées...) en ensuite parce qu'elles sont souvent beaucoup plus nombreuses que les familles réunionnaises. L'architecte Léon Attila CHEYSSIAL constate que « *aujourd'hui les opérateurs ne produisent plus de grands logements, il est difficile d'avoir des T5 et les T6 ont quasiment disparu de la programmation, sans même parler des T7 ou autres qui n'existent pas. Or pour répondre aux besoins des familles migrantes de la Rivière des Galets on aurait besoin de 15 ou 20 T6, T7 ou T8. C'est une programmation complètement atypique* ». Mais où ces familles sont-elles alors relogées ? « *Et bien pour l'instant elles ne sont pas relogées* », répond-il⁸³⁹.

Le parc locatif social n'est pas le seul à présenter des critères d'éligibilité qui excluent certaines populations. Dans les DOM il en va de même pour le LES, logement évolutif social, qui est un logement en accession à la propriété. Nous avons distingué trois mécanismes de sélection des publics dans le cas du LES. Le premier de ces mécanismes est acté plus ou moins officiellement par les commissions départementales qui fixent les critères d'éligibilité au LES. Pour obtenir un LES, il faut disposer d'un apport personnel, de revenus fixes (le RMI est considéré comme un revenu fixe), et d'une situation familiale stable. Ainsi, les personnes âgées, les moins de 25 ans sans contrat de travail dépassant leurs 25 ans (âge limite de perception du RMI) ou encore les célibataires ne peuvent parfois pas prétendre à un LES. Ils sont le plus souvent automatiquement relogés en logement locatif. Pour de nombreux acteurs interrogés, les critères d'éligibilité sont parfois arbitraires, ce que Léon Attila CHEYSSIAL résume ironiquement ainsi : « *les gens ne peuvent pas accéder au logement évolutif social, pour différentes raisons : ils sont endettés, ils sont des problèmes familiaux, ils trop vieux,*

⁸³⁹ entretien 29A.

*trop gros... »⁸⁴⁰. Le second mécanisme sélectif est plus officieux, mais il est très pratiqué par les opérateurs sociaux : dans le cadre d'une opération de RHI, seuls les ménages qui étaient déjà propriétaires de leur logement (le sol étant quand à lui occupé sans titre) pourront être relogés en LES. Ainsi, à la question : « *comment faites-vous pour sélectionner ceux qui seront attributaires d'un logements en accession ?* », la responsable RHI d'une SEM guadeloupéenne répond : « *c'est très simple, ceux qui sont déjà propriétaires de leur maison sont prioritaires pour un programme en accession* ». Elle convient d'ailleurs elle-même que ce système exclue certaines personnes d'une trajectoire résidentielle ascendante : « *La procédure RHI a cette contrainte-là : les gens qui étaient déjà locataires restent locataires, ils ne peuvent pas s'inscrire dans une trajectoire résidentielle en terme d'accession.* »⁸⁴¹. Enfin, le troisième mécanisme tend à sélectionner les ménages que l'on considèrera « aptes » à habiter un LES. Ils doivent entrer dans des normes financières et sociales pour garantir aux opérateurs qu'ils sauront habiter ce logement. D'ailleurs le plus souvent, les familles défavorisées qui viennent des quartiers informels sont vues comme peu responsables et les opérateurs ressentent une crainte non dissimulée de leur laisser les clés de leur nouveau logement sans plus de contrôle. C'est pourquoi la plupart des opérateurs préfèrent les logements en location-vente. Le chef du service aménagement d'un gros opérateur guadeloupéen explique : « *c'est ce que nous aimons dans le LAD⁸⁴² : la capacité des opérateurs d'accompagner les ménages, et surtout de les accompagner à la manière des conseillères en économie familiale, c'est-à-dire expliquer qu'un logement ça se prévoit, qu'on a des charges dans un logement qu'il faut prévoir etc. d'ailleurs nous parlons au début de logement probatoire. C'est une transition entre le logement laisser-faire, laisser-aller, et le logement encadré. Le LES n'est pas encadré puisqu'on laisse les gens faire ce qu'ils veulent. Et la signature de l'acte de vente est différée, c'est ça aussi la carotte : on leur dit qu'ils seront propriétaires que quand ils auront montré qu'ils en sont capables, capables d'utiliser leur logement en bon père de famille.* »⁸⁴³. Dans le cas des LES, il est fréquent que les opérateurs cachent aux bénéficiaires le fait qu'ils soient propriétaires dès l'entrée dans les lieux, de peur que cette révélation n'incite les nouveaux propriétaires à ne pas payer leurs mensualités. Cette sélection des ménages « dignes » du logement social n'est pas propre aux*

⁸⁴⁰ Entretien 29A..

⁸⁴¹ Entretien42A.

⁸⁴² Logement en accession différée, c'est un logement social dont le constructeur reste bailleur jusqu'à ce que l'occupant ait fini de payer ses mensualités.

⁸⁴³ entretien 41A.

DOM. En métropole, Catherine BOURGEOIS a notamment montré que dans les processus d'accompagnement social qui conditionnent l'accès à un logement autonome, les demandeurs sont sélectionnés en fonction de leurs capacités à bien habiter et à entrer dans les normes sociales, c'est ce qu'elle appelle « *une logique de la conformité et de la preuve* » (BOURGEOIS, 2000).

En conclusion, alors que les logements non normés s'adaptent plus soupagement aux spécificités des minorités ethniques, comme l'a notamment montré David BELLONY dans un mémoire d'architecture sur les bidonvilles guyanais : « *l'informel et le marginal permettraient à leur manière, de tenir compte de l'originalité d'un groupe* » (BELLONY, 2000, p.15) , a contrario, les logements normés n'offrent pas ou peu de produits adaptés aux modes de vie traditionnels, ou aux familles considérées comme atypiques : familles nombreuses ou immigrées par exemple. La période actuelle de pénurie de logements normés, en métropole comme dans les DOM, est un facteur qui renforce les mécanismes de sélection des accédants au parc social. Comme les places sont rares, autant sélectionner les « meilleurs » locataires ou les « meilleurs » accédants à la propriété. Et les meilleurs sont ceux qui entrent le mieux dans les cadres de la normalité sociale.

6.2.3.2. La restriction de la liberté de l'individu par l'architecture standardisée:

Nous parlerons ici d'architecture « standardisée » dans le double sens d'une architecture « normalisée » selon des normes techniques très contraignantes et d'une architecture non personnalisée mais au contraire répétitive et standard.

Avant de se demander quels effets des logements « normalisés » dans le sens de « standards » peuvent avoir sur la vie de leurs occupants, nous devons nous interroger sur les impacts que peut avoir l'architecture de façon plus générale sur les individus qui la vivent au quotidien. Pour Thierry PAQUOT ou pour Jacques PEZEU-MASSABUAU, la structure même du logis a une influence directe sur le bien-être de son occupant. Bien sûr, de nombreux autres paramètres vont ensuite entrer en jeu, notamment la décoration intérieure, l'isolation thermique et phonique, le voisinage etc., mais dans un premier temps, la façon dont est construit et agencé le logement est le premier facteur de bien-être ou de mal-être de l'habitant. Parce que la conception du logement doit permettre à son occupant de rêver et de s'épanouir

psychologiquement, Thierry PAQUOT estime qu'« *il existe bel et bien une corrélation entre la constitution du « moi » et le logement, le logement comme un second « corps »* » (PAQUOT, in PAUGAM 1966, p. 274). Certains agencements de l'espace peuvent alors être destructeurs pour l'occupant. « *Il y a des murs assemblés de telle façon que l'habitant se suicide* » va jusqu'à dire Thierry PAQUOT (p.278). Sans atteindre ces extrêmes, les logements les plus difficiles à vivre peuvent provoquer des dépression ou des déménagements. En ce sens, l'auteur estime que l'architecture peut être un facteur d'exclusion, certaines maisons « rejetant » leurs occupants. De la même façon, Jacques PEZEU-MASSABUAU considère que certaines maisons sont « inhabitables » (PEZEU-MASSABUAU, 2002). Pour ces deux auteurs, les effets de l'architecture sur l'individus sont particulièrement néfastes dans les logements collectifs standardisés tels que les immeubles HLM. D'abord, l'agencement des espaces et l'aspect de ces logements peuvent nuire à l'épanouissement psychologique de l'individu : « *l'exiguïté des pièces, la pénombre du couloir, la froideur des matériaux, la laideur des couleurs, la dégradation des espaces communs, la rigidité des espaces etc., se conjuguent bien souvent pour empêcher l'habitant d'habiter, il peut tout juste se loger !* » (PAQUOT, in PAUGAM 1996, p. 274). Dès les années 60, Henri LEFEBVRE critiquait déjà l'architecture des grands ensembles, qu'il appelait aussi les ensembles « nouveaux », pour les mêmes raisons que Thierry PAQUOT : le grand ensemble empêche « d'habiter » parce qu'il est trop contraignant, ce qui n'est pas le cas par exemple de l'architecture pavillonnaire bien qu'elle soit également critiquée, pour d'autres raisons, par Henri LEFEBVRE. « *L'espace pavillonnaire – clôture, jardin, coins divers et disponibles - laissait à l'habiter une marge d'initiative et de liberté, limitée mais réelle. (...) Dans le nouvel ensemble s'instaure l'habitat à l'état pur, somme de contraintes* » (LEFEBVRE, 1968, p. 22). L'agencement des pièces peut aussi restreindre les usages au sein du logement : rendre certains usages obligatoires, d'autres impossibles. C'est par exemple ce qu'a montré Alain BOURDIN dans le cas d'opération de restauration de quartiers anciens. Selon lui, les libertés d'agencements dans les appartements anciens « *conduisent à spécifier et à inventer des usages beaucoup plus riches que dans des appartements fonctionnels* » (BOURDIN, 1984, p. 107). Il précise que « *la restauration constitue une véritable normalisation* » notamment au niveau des plans des logements neufs reconstruits sur le site. Par exemple, le logement neuf disposera d'une grande salle de bain aux normes mais en prenant de l'espace aux pièces de vie. C'est le modèle du logement neuf en HLM qui prime

pour la restauration. Or ces logements HLM standards sont-ils pensés en fonction des usages de leurs occupants ? Dans une thèse consacrée aux pratiques architecturales constatées lors de la réhabilitation des grands ensembles, Fatiha BELMESSOUS montre que dès les années 60, certains chercheurs ont mis en évidence le fait que l'architecture des logements sociaux n'était pas pensée en fonction de besoins et de modes de vie de leurs futurs occupants mais en fonction du système de valeur des architectes. *« Les premiers travaux de l'équipe de Chombart de Lauwe souhaitaient mettre en évidence le diktat imposé par les architectes qui consistait à définir, à la place des individus leurs besoins d'où, par métonymie, la conception des formes architecturales destinées à satisfaire ces besoins »* (BELMESSOUS, 2002, p.16).

Henri CHOMBART DE LAUWE, observateur précoce des effets pervers de la construction des grands ensembles, estime en effet que *"le parti architectural de la configuration des logements imposé dans les nouveaux ensembles par les architectes est considéré par ces derniers comme une création de leur libre imagination, alors qu'elle n'exprime jamais que leurs préjugés de classe et revient à imposer aux ouvriers le modèle culturel des catégories sociales supérieures : quittant des logements anciens pour les cités nouvelles, les ouvriers, habitués à prendre leurs repas dans de grandes cuisines qui servaient en même temps de salles de séjour se trouvent obligés de se conformer au modèle unique de l'appartement comportant petite cuisine et salle de séjour séparées."* (CHOMBART DE LAUWE, 1960, cité dans BELMESSOUS 2002, p. 16). Pour d'autres auteurs, la conception architecturale des logements sociaux ne dépend pas des valeurs des architectes mais uniquement des règlements qui s'imposent à eux : *« Le logement est alors, tout simplement, le résultat d'une standardisation contrôlée par des règlements et protégée par des lois »* (PAQUOT, in PAUGAM 1996, p. 276). Les usages du logement ne seraient pas restreints par une normalisation souhaitée des modes de vie mais par la normalisation technique, juridique et financière imposée aux logements sociaux. C'est aussi l'avis des architectes Monique ELEB et Anne-Marie CHATELET : les normes techniques et financières sont si fixes et si contraignantes, dans le cas des logements sociaux notamment, qu'elles se retrouvent vite en décalage avec les modes de vie, si toutefois elles ont été en harmonie avec eux quand elles ont été instaurées. Les deux auteurs dénoncent *« le caractère invariable, permanent des normes »* des logements sociaux. *« Les effets de cette fixité, dénoncés comme étant à l'origine de l'obsolescence des logements, sont sensibles à tous. (...). Elles tendent à constituer des modèles, invariablement réutilisés d'une opération à l'autre. Ainsi se produit une rupture*

entre habitat et modes de vie, le premier demeurant paralysé dans sa gangue réglementaire tandis que les seconds évoluent » (ELEC et CHATELET, 1997, p.44). D'un point de vue architectural, la normalisation des appartements peut avoir des avantages, comme l'explique Jacques PEZEU-MASSABUAU : l'occupant peut choisir son propre équilibre entre intimité et relations avec l'extérieur, il peut aussi décorer et individualiser son intérieur facilement. Mais cette normalisation comporte selon l'auteur un inconvénient majeur qui ne touche plus cette fois aux usages au sein du logement mais aux rapports entre l'habitant et son lieu de vie : dans un logement collectif standardisé, l'individu se sent déresponsabilisé de son lieu d'habitat. Il n'a pas choisi son logement, et il n'a pas choisi ses voisins (PEZEU-MASSABUAU, 2002). Le paroxysme de l'exclusion est atteint dans les grands ensembles lorsque ceux-ci cumulent une mauvaise qualité constructive et une mauvaise connexion au reste de la ville : les « *habitats collectifs fabriqués à la hâte en mégalopole sur la qualité des matériaux, dissimulés aux périphéries des banlieues (...) sont aspirés par le processus d'exclusion* » (PAQUOT, in PAUGAM 1996, p. 279). Dans ce dernier cas, l'architecture des logements ainsi que l'agencement de la trame urbaine ne sont pas, bien sûr, les seuls responsables de l'exclusion. Les politiques de peuplement de ces grands ensembles y contribuent également, sinon plus. Mais le but n'est pas ici de savoir si l'architecture est la seule responsable du malaise des habitants et de leur exclusion, l'objectif est d'identifier les effets que cette architecture peut avoir sur eux. Au delà de la conception d'un logement donné, le caractère répétitif des logements et la façon d'agencer les logements les uns avec les autres peuvent aussi avoir, selon certains auteurs, des effets néfastes sur les individus. La métaphore de la prison est alors souvent utilisée à l'évocation des architectures standardisées et contraignantes. Cette métaphore est par exemple la conclusion de l'ouvrage de Colette PETONNET sur l'ethnologie des banlieues (PETONNET, 1982). Celui qui est considéré comme le père du « culturalisme » par François CHOAY, John RUSKIN, compare aussi les villes modernes à des prisons : « *rien que de damiers, encore des damiers, toujours des damiers, un désert de damiers. Ils donnent à vos maisons l'aspect de prisons et c'en sont en effet. Ces damiers ne sont pas de prisons pour le corps mais des sépultures pour l'âme* » (RUSKIN, cité dans CHOAY, 1965, p.164).

Parmi les habitants que nous avons rencontrés et qui avaient été relogés dans des logements sociaux normalisés, nous retrouvons certains des effets néfastes cités ci-dessus. Par exemple, le vieil homme haïtien Michel J. a été relogé dans un studio au 4^{ème} étage d'un immeuble

HLM à Cayenne, alors qu'il habitait une case certes insalubre mais plus vaste dans le bidonville d'Eau Lisette. Il semble content d'avoir été relogé mais, comme nous l'avons déjà évoqué, il explique en quoi l'architecture de son nouveau logement lui cause divers désagréments. Par exemple, le manque d'espace lui interdit de ranger ses affaires personnelles et notamment ses cadeaux. Le fait qu'il ait un studio lui interdit d'avoir une pièce séparée de sa chambre pour faire un salon, pièce de réception pourtant primordiale dans les modes d'habiter créole. « *C'est bien. Mais c'est trop petit pour moi* », dit-il. « - *Le plus important c'est... - oui, une chambre, et un salon et c'était bon* ». Il répète six fois au cours de l'entretien qu'il aimerait avoir une chambre et un salon séparés. Enfin le fait d'habiter dans cet appartement l'isole de l'extérieur. Comme il dit, il vit « *la porte fermée, toute la journée* ». Le fait qu'il soit au 4^{ème} étage renforce son isolement car ses problèmes de santé le dissuadent de sortir, au regard de la peine qu'il éprouve ensuite à remonter les escaliers. Toutefois, le calme de sa vie isolée semble aussi le satisfaire dans le sens où il n'a plus à craindre les voleurs ni le bruit excessif dont il semblait souffrir dans le bidonville d'Eau Lisette⁸⁴⁴. L'exemple de Michel J. montre bien la transformation des usages du logement induite par l'architecture ainsi que les modifications des sphères publiques et privées. Ces dernières modifications, symbolisées par la « fermeture de la porte », peuvent avoir des impacts physiques sur l'individu. Par exemple, Rosaline A. habitait le quartier de Basse-Terre à la Réunion et le fait d'avoir une cuisine extérieure ainsi qu'un grand jardin lui permettait de côtoyer ses voisins. Dans son nouvel appartement HLM, elle vit seule et reçoit très peu de visites. D'après la conseillère en économie sociale et familiale qui suit les relogements des habitants de Basse-Terre dans le cadre de la RHI, Rosaline A., une femme déjà fragile auparavant, a refait une dépression après son emménagement, liée à cet isolement⁸⁴⁵. Cette conseillère constate aussi que les personnes relogées viennent la voir pour « tout et pour rien » comme elle dit : « *au début, les habitants étaient vraiment largués après leur relogement, ils venaient me voir pour tout et pour rien, pour une ampoule à changer, pour une porte à réparer...* »⁸⁴⁶. Ces attitudes montrent que les occupants ne se sentent pas vraiment autonomes dans leur nouveau logement, ils se sentent déresponsabilisés. Enfin, l'architecture normalisée se révèle souvent inadaptée aux personnes qui souffrent de handicaps physiques. C'est ainsi que nous avons rencontré Andrée S., une vieille dame diabétique et presque aveugle qui souffrait beaucoup de

⁸⁴⁴ entretien 32B.

⁸⁴⁵ discussion informelle avec la chef de projet MOUS à la SIDR, conseillère en économie sociale et familiale, 3 juin 2003.

⁸⁴⁶ Entretien 31A.

son relogement, bien qu'elle ait été relogée dans un LES donc une forme de logement qui plait habituellement beaucoup à ses attributaires. Dans son cas, deux particularités architecturales posaient de réels problèmes. D'abord, le logement était en duplex et l'escalier à vis qui menait à la chambre était impraticable pour une vieille femme aveugle. Ensuite, le salon donnait directement sur la rue par une baie vitrée, ce qui facilitait les intrusions de l'ancien mari de Andrée S. qui la rackettait et la brutalisait. Lors de notre rencontre, Andrée S. visiblement très affectée physiquement répétait qu'elle allait boire de l'eau de javel et qu'on la retrouverait morte un matin si elle ne quittait pas ce logement⁸⁴⁷.

Bien qu'elle ne soit pas responsable à elle seule du malaise de certains individus, l'architecture standardisée des logements, surtout des logements sociaux, peut donc avoir des effets désastreux sur l'équilibre psychologique et physique des habitants.

6.2.3.3. Les traumatismes dus à un changement brutal de mode de vie :

Au-delà de l'architecture même du logement, c'est plus généralement la perte de ses repères, de ses liens affectifs, de ses revenus (formels ou informels...) qui peut être traumatisante. Le traumatisme est défini comme un « *ensemble de perturbations résultant d'un violent choc émotionnel* » (définition du Petit Robert). Or la transplantation brutale dans un quartier différent ou dans un environnement radicalement transformé (même si l'individu reste dans son quartier) peuvent avoir de nombreux effets pervers sur les anciens habitants de quartiers insalubres et illégaux. Les effets des relogements autoritaires dans des espaces normalisés - le plus souvent des grands ensembles - ont été beaucoup étudiés dans le cas des bidonvilles du Tiers-Monde, notamment par Licia VALLADARES concernant les favelas de Rio de Janeiro (VALLADARES, 1974 et 1980) ou par John TURNER concernant les bidonvilles du Pérou (TURNER, 1976). Notons d'ailleurs que TURNER n'étudie pas seulement les relogements dans les grands ensembles mais aussi dans des maisons individuelles normalisées. Les effets des relogements ont également été étudiés dans le cas des bidonvilles ou des quartiers anciens insalubres français (PETONNET, 1982). Les conclusions de ces différentes études sont que les transplantations imposées par les pouvoirs publics dans des environnements radicalement différents, sans aller toujours jusqu'au véritable traumatisme psychologique, entraînent le plus souvent des frustrations, des insatisfactions et des dégradations des conditions de vie. Ainsi,

⁸⁴⁷ Rencontre 11B.

Licia VALLADARES montre que le relogement des anciens habitants des favelas dans les grands ensembles éloignés des centres villes entraînent la perte de leur emploi, une hausse significative de leurs dépenses de loyers et de transport, ainsi que la perte de leurs réseaux de solidarités. Dès 1974, 94% des habitants relogés dans les grands ensembles en accession à la propriété avaient du retard dans le paiement de leurs mensualités (VALLADARES, 1980). Peu à peu, les habitants relogés ont revendus pièce par pièce leur maison ou leur appartement, du robinet aux portes et aux fenêtres, avant de céder définitivement leur logement et de repartir vivre dans des favelas. Ce qui explique le titre de l'ouvrage de Licia VALLADARES en 1980 : « Pasa-se uma casa », qui signifie « maison à vendre ». Quant aux habitants restés vivre dans les grands ensembles, en location ou en accession, les conditions de vie se sont encore dégradées : isolement, manque de distraction, montée de la délinquance, chômage, dégradation des logements, déstructuration familiale... Comme le souligne Janice PERLMAN, ce sont autant de caractéristiques que les pouvoirs publics attribuaient aux favelas parfois à tort et qui sont devenus réalité après les relogements ! « *En obéissant à des concepts erronés sur les habitants des favelas, le gouvernement a sans le vouloir créé exactement le type d'individu marginalisés, exclus, présumés vivre dans les favelas* »⁸⁴⁸ (PERLMAN, 1977, p. 264). Dans les DOM, l'image de violence et de marginalisation attribuée aux bidonvilles persiste aussi, parfois, dans les quartiers de relogements. C'est le cas dans les quartiers de la Rivière des Galets au Port et du Chaudron à Saint-Denis, à La Réunion. C'est aussi le cas dans certains quartiers neufs de Saint-Laurent du Maroni, pourtant constitués de maisons individuelles et pas d'immeubles HLM, étudiés par Marie-France NAISSO : certains habitants estiment que « *l'opération de RHI n'a rien changé quant à l'image de leur quartier* » (NAISSO, 2001, p. 169). Les effets néfastes des relogements ne sont en effet pas uniquement observés dans le cas de logements collectifs même si généralement, le caractère collectif des logements peut les accentuer. Par exemple, John TURNER compare deux logements mexicains, une cabane dans un bidonville proche du centre ville et une maison standard moderne où a été relogé un maçon en mauvaise santé. Habiter dans cette maisons lui amène un confort nouveau mais implique des dépenses de loyer démesurées (55% du revenu total de la famille), auxquelles s'ajoutent des dépenses de transport liées à l'éloignement du centre ville. En outre, les revenus parallèles auparavant issus de la vente de produits aux touristes a été supprimée. La famille ne peut plus épargner un centime, et le père étant malade, tout imprévu serait catastrophique. « *Que la famille du*

⁸⁴⁸ traduit du brésilien.

maçon se trouve mieux de ce confort, moyennant l'inquiétude et la faim qu'elle a dû connaître dès que ses économies ont été épuisées, voilà un débat qui mérite réflexion. » (TURNER, 1979, p.78). Le changement de lieu de vie a dégradé les conditions de vie de cette famille et la fait vivre dans l'inquiétude permanente de l'imprévu. De la même façon, dans les DOM, certains habitants relogés trop loin des centres villes ont dû quitter leur logement et revenir vivre dans des quartiers insalubres plus proches du centre, car ils n'avaient pas de voiture et auraient perdu leur emploi. C'est par exemple le cas de certains anciens habitants du bidonville d'Eau Lisette qui était situé à l'actuel emplacement de l'hôpital de Cayenne⁸⁴⁹ et qui ont été relogés dans une cité dans la commune périphérique de Matoury. Le directeur de l'agence d'urbanisme de Guyane explique qu'il n'y a pas eu d'étude spécifique sur l'impact des relogements en Guyane mais comme il dit pour ces habitants d'Eau Lisette relogés : *« je connais plein de gens qui habitent dans cette cité, et en fait il y en a beaucoup qui ont regretté que ce soit si loin de Cayenne. Ils n'ont pas de moyens de transport »*⁸⁵⁰. Le relogement implique donc dans certains cas des changements dans la vie des habitants qui ont un coût économique très fort. Mais le coût psychologique est élevé également.

Colette PETONNET a montré les impacts psychologiques des relogements autoritaires sur les anciens habitants des bidonvilles et des quartiers anciens en Ile-de-France, dans les années 70 et 80. Elle considère que les relogements sont « autoritaires » parce que les critères tels que la proximité au lieu de travail ou aux réseaux de connaissance n'étaient absolument pas pris en compte, et que les familles ont été relogées de façon aléatoire et disséminées sur les communes d'Ile-de-France. Selon ses investigations, le relogement dans l'espace normalisé et contraint des grands ensembles traumatise les individus dans le sens où ils se sentent déresponsabilisés, dévalorisés, voire punis. Ils sont déresponsabilisés parce que dans les cités, ils n'ont plus la liberté de choisir leur environnement et leurs voisins. Dans les cités, *« leur sort leur échappe »*, *« ils sont dépossédés de leur pouvoir de décision, de leur capacité d'intervention, de leur volonté »* (PETONNET, 1982, p. 144). En outre, les hiérarchies, les relations sociales, bref les rôles qui existaient dans le bidonville n'ont plus cours. *« Nul n'est plus propriétaire ou locataire. Tous sont locataires du même propriétaire anonyme. Nul n'est investi d'aucun rôle »* (p. 146). Tout se passe donc comme si l'administration normalisatrice effaçait, par le relogement, l'appartenance sociale des gens. Mais après la

⁸⁴⁹ Le bidonville d'Eau Lisette s'étendait auparavant de part et d'autres de la rocade, mais lors de la construction de l'hôpital, une partie du bidonville a été rasé.

⁸⁵⁰ Entretien 8A.

déresponsabilisation vient la honte, selon Colette PETONNET. Elle montre que les gens qu'elle a interrogés se sentent toujours obligés de justifier leur présence dans la cité, pour bien spécifier qu'ils n'en sont pas responsables : « *On ne peut parler de rien avec les gens avant qu'ils ne se soient excusés, qu'ils aient justifié leur présence en ces lieux* », indique l'auteur. « *Au bidonville, dans un habitat pourtant inférieurisé, les gens ne se justifiaient pas* » (PETONNET, 1982, p. 148). Pourquoi ont-ils honte ? Parce qu'ils se sentent rejetés par les voisins des autres quartiers, qu'ils se disent que si on les a tous « parqués » là c'est qu'ils doivent être dangereux ou anormaux, parce que le HLM est vécu comme inférieurisant. La conséquence de la dévalorisation de l'individu est l'atteinte à son identité : « *la culpabilisation inconsciente qu'engendre le relogement dans un espace vécu comme inférieurisant détériore l'image de soi. Somme toute, le relogement autoritaire porte atteinte à l'identité.* » (PETONNET, 1982, p. 149). Le relogement en HLM est vécu comme une punition, d'ailleurs Colette PETONNET trace un parallèle entre la cité et le monde carcéral. Dans les DOM, nous avons vu que le HLM représentait pour certain un symbole d'ascension sociale, mais pour d'autres il est aussi vécu comme une punition. A la question « pourquoi les gens ne veulent-ils pas habiter en LLS ? », une conseillère en économie sociale et familiale à La Réunion répond : « *les habitants voient le LLS comme une punition* »⁸⁵¹. Pour certains auteurs, le traumatisme du relogement vient principalement du décalage entre modes de vie urbains et ruraux, le bidonville étant considéré comme une réminiscence de la ruralité : « *le passage de la civilisation rurale aux types de comportements urbains s'accompagne de réactions de défense contre une expérience vécue comme un traumatisme* » (GRANOTIER, 1980, p.183). Si cela a pu être le cas dans les années suivant les grands exodes ruraux des années 50 et 60, on ne peut pas dire qu'aujourd'hui, les habitants des quartiers insalubres des DOM aient des modes de vie ruraux, même si comme nous l'avons vu des élevages ou des cultures subsistent dans les jardins. Il semble que le traumatisme ne soit pas lié au passage d'une vie rurale à une vie urbaine, mais plutôt au passage d'une vie jalonnée de repères (spatiaux et affectifs) à une vie sans repères, plus impersonnelle et plus isolée. Ce qui rejoint plutôt les analyses de Colette PETONNET. Cependant dans les DOM, contrairement aux pays du Tiers-Monde ou à la France métropolitaine, il existe très peu d'études particulières sur les effets des relogements dus aux opérations de RHI. Nous nous appuyons donc sur nos entretiens et sur les quelques études disponibles sur cette question, mais des études plus approfondies seraient nécessaires. La deuxième mise en garde que nous devons faire est liée

⁸⁵¹ entretien 31A.

aux types même des relogements : dans les DOM, il est de plus en plus rare de reloger les habitants des quartiers insalubres dans des « grands ensembles ». Les relogements se font majoritairement en petits collectifs ou en logements sociaux individuels, et le plus souvent sur place. Les relogements en collectifs, même de petite taille, restent les plus mal vécus puisqu'ils restent généralement vus comme des punitions. A la question « connaissez-vous des opérations de relogement en HLM qui se sont bien passées ? », un urbaniste Guadeloupéen répond même : « *Personnellement, je considère qu'aucune des opérations de relogement en collectif ne s'est bien passée* »⁸⁵². Une conseillère en économie sociale et familiale à La Réunion affirme elle aussi que « *c'est un bouleversement pour beaucoup, le relogement* »⁸⁵³, quand il s'agit d'un relogement en collectif. Dans leur ouvrage général sur la résorption de l'habitat insalubre en outre-mer, Claude GEHIN et Thierry PAULAIS citent la rupture que peut constituer le passage d'une maison individuelle au logement social collectif « *où contacts et intimités ne sont plus choisis, où l'espace privé extérieur était inexistant, où les jardins vivriers n'étaient pas autorisés, où l'on n'avait le droit de changer ni d'adapter son logement* » (GEHIN et PAULAIS, 2000). Nous retrouvons les incidences de l'architecture sur les changements de modes de vie des occupants, et l'importance du choix du voisinage. Mais les conséquences et le vécu des relogements n'y sont pas davantage explicités. Quelques mémoires d'étudiants donnent des informations supplémentaires extraites d'entretiens réalisés auprès d'habitants touchés par une opération de RHI et relogés hors de leur maison d'origine. Celui de Marie-France NAISSO est le plus récent, il porte sur deux opérations RHI à Saint-Laurent du Maroni, en Guyane : les RHI « multi-sites » et « Doye », à l'occasion desquelles les habitants d'anciens bidonvilles ont été relogés dans des lotissements neufs en périphérie de la ville (NAISSO, 2001). Ces opérations sont un peu particulières puisqu'elles ont eu pour objectif de conserver les repères des familles en termes de réseaux de connaissance, et les insatisfactions sont venues non pas de l'éparpillement des anciennes relations mais de leur regroupement dans les mêmes quartiers neufs... La normalisation de l'espace a eu selon elle des effets contrastés sur les familles relogées. Leur régularisation foncière (la plupart ayant accédé à la propriété) ainsi que la normalisation des conditions d'hygiène satisfont grandement les familles. Elles ont désormais accès à l'eau, à l'électricité, à la propreté urbaine... Par contre, les familles souffrent de l'éloignement de leur nouveau quartier par rapport au centre ville, du manque d'équipements, de commerces et de transports, et parfois

⁸⁵² entretien 39A.

⁸⁵³ entretien 31A.

de la vie sociale. L'éloignement du centre ville donne à certains habitants l'impression qu'ils sont volontairement privés de la ville, presque parqués : *« on pourrait même dire qu'on est dans un lieu coupé du centre de Saint-Laurent où il y a toutes les choses importantes »* dit l'un d'eux (cité dans NAISSO, 2001, p. 174). Les gens n'ont pas de voiture, les taxis sont chers et les transports en commun inexistant : les quartiers sont vraiment coupés du reste de la ville. S'agissant des réseaux de sociabilités, les opérations de relogement ont eu pour effet de conserver le caractère mono-ethnique des anciens bidonvilles (la seule ethnie représentée étant l'ethnie bushi-nenguée). Ce qui semble poser le plus de problèmes à certaines familles, c'est alors que la préservation recherchée des liens sociaux et familiaux ait abouti à une persistance de la ségrégation socio-spatiale. Beaucoup d'habitants interrogés auraient en fait aimé être mélangés à d'autres ethnies. Ils ont l'impression qu'ils sont au contraire ghettoïsés, mis à l'écart, comme c'est le cas à propos de leur éloignement du centre ville. Marie-France NAISSO a recueilli des paroles telles que : *« On peut penser qu'on a regroupé les bushi-nengués pour qu'on vive séparés des autres »*, ou bien *« on dit qu'on est méchant, c'est pour ça qu'on nous regroupe tous au même endroit »*, ou encore *« pour moi, ça signifie qu'on s'en fout de nous, si on veut se tuer entre nous, c'est notre problème »* (cités par NAISSO, 2001, p. 181). En conclusion, Marie-France NAISSO montre que les principaux facteurs d'insatisfaction des familles transplantées dans un lieu d'habitat normalisé sont liés au sentiment de marginalisation et de mise à l'écart de la société locale. La normalisation de l'espace et des statuts d'occupation des logements n'a donc pas les effets intégrateurs que nous avons pu étudier dans la partie précédente... Toutefois, si Marie-France NAISSO met en évidence les facteurs de satisfaction ou d'insatisfaction des habitants relogés, on ne peut pas aller jusqu'à dire que les insatisfaits sont vraiment traumatisés.

Dans d'autres cas, il peut au contraire arriver que le relogement ait de réels effets psychologiques sur l'individu, qui peuvent se traduire par des dépressions (comme nous l'avons déjà vu dans le cas de Rosaline A.), voire par la mort. Une jeune guyanaise terminant ses études d'assistante sociale a par exemple réalisé un mémoire intitulé *« du bidonville au locatif : satisfaction ou déception ? »*, dans lequel elle montre que les souhaits des habitants ne sont pas pris en compte lors des relogements. Au cours de l'entretien avec elle, elle explique que certaines personnes ont d'emblée une réaction de rejet très forte : *« Il y en a certains qui le manifestent dès le départ, parce que le logement ne plait pas, le quartier ne plait pas, j'ai eu le cas d'une dame par exemple, elle a piqué une crise de nerfs quand on lui a montré le*

*logement, mais elle a été presque obligée d'accepter... »*⁸⁵⁴. Dans ce cas, la personne n'a pas même le temps d'expérimenter le changement de mode de vie, elle rejette dès le départ son nouveau logement en faisant une crise de nerf.... A La Réunion, une conseillère en économie sociale et familiale raconte également que peu avant la date prévue pour leur relogement en logement social collectif, deux habitants du quartier de Basse-Terre ont véritablement fui les lieux et n'ont plus donné signe de vie : *« on a deux habitants qui « disparu » quand leur case a été démolie, bien qu'ils aient un logement locatif sur Joli Fonds*⁸⁵⁵ *», explique-t-elle*⁸⁵⁶. Dans le cadre de la RHI d'Eau Lisette à Cayenne, le directeur des opérations signale aussi que quelques familles sont parties, au moment du début des opérations, jusqu'à Kourou où elles ont par elles-mêmes trouvé un logement HLM alors qu'elles étaient relogeables dans le cadre de la RHI : *« plusieurs familles se sont d'ailleurs débrouillées par elles-mêmes et ont trouvé à se loger jusqu'à Kourou par exemple »*⁸⁵⁷. Dans le cas de ces familles, il semble que ce n'est pas le HLM qui les fait fuir mais sans doute la volonté de se soustraire à un relogement autoritaire, pour pouvoir rester maître du choix de son logement, quitte à déménager dans une autre ville. Colette PETONNET avait aussi observé ce phénomène de fuite des habitants des bidonvilles peu avant leur relogement, certains rejoignant des hôtels meublés, d'autres des caravanes (PETONNET, 1982). Nous avons aussi eu connaissance de quelques cas tragiques dans lesquels les personnes relogées n'ont pu survivre au changement brutal de lieu d'habitat ou de mode de vie. Dans un quartier de Guadeloupe par exemple, le simple fait d'avoir installé l'eau potable dans le quartier, au lieu des anciennes bornes fontaines, a provoqué la mort de certaines personnes âgées : *« quelqu'un d'autre m'a dit récemment, sur une opération RHI : « quand j'ai mis l'eau potable, j'ai eu 5 morts dans les trois mois », parce que les gens ne sortaient plus de chez eux. Ils s'ennuyaient »* raconte un urbaniste⁸⁵⁸. Dans ce cas il n'y avait pas eu de changement de logement, mais quand les personnes âgées sont relogées dans un nouveau logement cela peut aussi causer leur mort : *« on a beaucoup de cas comme ça, on sait que si on touche les populations âgées, même quand elles vivaient dans des conditions assez difficiles, en général on provoque un transfert vers le cimetière dans les 6 mois »*, dit le même urbaniste en Guadeloupe. Comme l'explique l'un de ses collègues, ce qui compte pour ces personnes âgées, c'est de préparer leur mort, et pour cela ils ont besoin des repères de leur

⁸⁵⁴ entretien 4A.

⁸⁵⁵ petit ensemble d'immeubles sociaux jouxtant le quartier de Basse-Terre.

⁸⁵⁶ entretien 31A.

⁸⁵⁷ entretien 49A.

⁸⁵⁸ entretien 43A.

logement. Alors non seulement « *ça n'a pas de sens pour eux d'avoir de nouveaux meubles, un nouvel appartement* », mais encore la nouveauté peut les amener à mourir plus vite, en privés de la préparation psychologique qu'ils avaient entamée dans leur ancien logement⁸⁵⁹. La précipitation de la mort est-elle spécifique aux personnes âgées ? Elle semble arriver plus fréquemment chez cette catégorie de population, vue comme plus fragile et moins apte au changement. Toutefois, l'anthropologue guadeloupéen Albert FLAGIE a par exemple constaté que parmi les personnes qui habitaient le bidonville de Boissard et qui avaient été relogées sur un autre quartier, assez éloigné, ceux qui avaient sans doute le plus souffert du changement de mode de vie et de cadre d'habitat étaient les enfants et les adolescents, qui s'étaient senti déracinés. « *Les adolescents ont eu du mal à faire le deuil de leurs repères de l'enfance, et dès qu'ils avaient les moyens ou le temps ils retournaient sur leur quartier d'origine. Ce sont ceux-là pour qui ce fut très difficile, et d'ailleurs ça ne s'est pas résolu depuis, simplement ils ont grandi et ils ont fait autre chose. Mais ils n'ont pas pu faire le deuil de leur ancien quartier* », dit-il⁸⁶⁰. De même, dans le cas des opérations de relogement de la RHI de Basse-Terre à la Réunion, les histoires les plus tragiques ne concernent pas des personnes âgées mais de jeunes célibataires : « *Je vais vous donner l'exemple de deux célibataires qui étaient amis et avaient des problèmes d'alcoolisme. Ils devaient être relogés dans le cadre de la RHI. L'un est mort dans son locatif de transit, et l'autre a disparu. C'est vraiment un gros bouleversement pour eux* ». La mort de ce célibataire n'est pas très claire, mais d'après la conseillère en économie sociale et familiale, qui suit toutes les opérations de relogement sur cette RHI, il semble avoir eu un ennui de santé soudain et ne pas avoir su comment aller chercher du secours. Il se serait donc laissé mourir dans son appartement⁸⁶¹.

Conclusion 6.2.3 :

Ainsi, les traumatismes du relogement dans les grands ensembles peuvent provenir en partie du grand ensemble en lui-même mais ils sont surtout liés au manque de personnalisation, au manque de prise en compte des spécificités individuelles. En ce sens, des relogements en petits collectifs voire en maisons individuelles peuvent également être très mal vécus. Alors que dans les bidonvilles ou dans les quartiers anciens, le voisinage, la diversité des architectures, le caractère moins formalisé des lieux de rencontres, la décoration des

⁸⁵⁹ entretien 43A.

⁸⁶⁰ entretien 38A.

⁸⁶¹ entretien 31A.

logements etc. s'adaptent plus aisément aux spécificités et aux envies individuelles, l'espace normalisé déresponsabilise l'individu et le plonge dans l'impression de n'être plus qu'un standard, un numéro.

Conclusion du Chapitre 6 : la difficile conciliation entre l'intégration des habitants et le respect de leurs différences

Les effets de la normalisation de l'espace sont paradoxaux puisque d'un côté, ils tendent à intégrer les habitants des quartiers d'habitat insalubre et illégal en donnant progressivement à leur quartier les apparences et les droits des autres quartiers de la ville, et de l'autre côté, ils peuvent aussi exclure certaines populations du logement « formel », voire traumatiser certains individus.

En fait, ce paradoxe semble provenir du fait que, si les individus cherchent le plus souvent à se banaliser lorsqu'ils ont souffert d'une certaine stigmatisation, les pouvoirs publics leur imposent parfois leur propre vision de ce qui est « normal » et que cette vision peut ne pas leur être adaptée. Ainsi, la normalisation peut avoir des effets intégrateurs si elle est désirée par les habitants, mais des effets pervers si elle est imposée par les pouvoirs publics. Ces effets pervers se traduisent par une perte d'identité à la fois des quartiers et des individus. Ces paradoxes de la normalisation illustrent ceux de la stigmatisation : les individus cherchent à la fois à en sortir et à conserver leurs différences, ce qui ne leur est pas toujours permis par la façon dont sont menées les opérations RHI. Deux raisons nous semblent en effet pouvoir expliquer les effets pervers de la normalisation de l'espace sur l'identité des quartiers et des individus normalisés : la normalisation en elle-même, au sens de standardisation, mais aussi la façon de l'opérer. Par exemple, ce n'est pas toujours le caractère « standard » du logement HLM qui va déplaire à son nouvel occupant, mais ce peut être aussi l'environnement de l'immeuble, bâti et social, sa localisation etc. Un habitant peut par exemple bien vivre d'être relogé dans un LLS sur son quartier, et très mal d'occuper le même logement mais dans un autre quartier. En tout état de cause, lorsque la normalisation de l'espace est imposée par les pouvoirs publics sans être recherchée par les individus, ou sans être recherchée sous cette forme, ceux-ci la vivent alors non pas comme une reconnaissance de leurs droits et de leurs devoirs en tant que citoyens comme les autres, mais comme une contrainte imposée en dépit

de leurs identités et de leurs désirs. Cela aboutit in fine à une stigmatisation supplémentaire : alors que les gens « normaux » peuvent, dans la mesure de leurs capacités financières bien sûr, choisir leur logement et donc leur voisinage et leur mode de vie, les habitants issus des quartiers vus comme anormaux ne « choisissent » leur logement que dans les limites de l'opération de restructuration qui touche leur quartier en profondeur. Au mieux, ils pourront choisir si ils préfèrent rester vivre dans leur quartier transformé ou être attributaires d'un logement social ailleurs. Si leur maison n'est pas jugée irrémédiablement insalubre, ils pourront aussi choisir de la rénover ou de la faire détruire et d'y reconstruire un logement social neuf. Mais le plus souvent, les habitants devront quitter leur maison et parfois leur quartier, pour rejoindre des immeubles dans lesquels ils ne souhaitent pas vivre, entourés de voisins qu'ils ne connaissent pas. Quand un choix existe pour ces habitants, le choix se fait toujours dans les limites du programme prévu à l'occasion de l'opération de RHI.

Nous ne sous-entendons pas ici qu'il faille supprimer toute forme de restructuration, sous le prétexte qu'elle induirait une normalisation potentiellement néfaste pour les quartiers et pour les individus. Ce n'est pas la question de l'intervention elle-même des pouvoirs publics qui se pose, bien que dans certains cas les habitants disent préférer que les pouvoirs publics n'interviennent pas du tout dans leur quartier. C'est par exemple le cas de Gilles V. qui habite le quartier de Cayenne en Guadeloupe et qui trouve que le quartier pourrait se porter mieux si il n'y avait pas de projet public : les habitants auraient amélioré leur maison, et seraient selon lui moins « désabusés »⁸⁶². Les opérations de normalisation de l'espace nous semblent au contraire nécessaires pour résorber l'insalubrité et l'illégalité, et plus largement pour améliorer les conditions de vie des habitants concernés. La question n'est donc pas de savoir si il faut intervenir, mais bien de savoir comment intervenir pour limiter autant que possible les effets néfastes sur les individus. Ainsi, la question n'est-elle pas alors de savoir dans quelle mesure les habitants peuvent ou non peser sur les méthodes et le contenu de l'intervention normalisatrice des pouvoirs publics ? Dans les DOM, contrairement aux pratiques souvent constatées lors de la lutte anti-bidonville ou lors de la rénovation des quartiers anciens en France métropolitaine, le programme d'une opération de RHI n'est pas imposé aux habitants concernés sans autre forme de dialogue. Les habitants sont de plus en plus informés, consultés, voire écoutés. Comment se déroule cette phase d'échange entre les pouvoirs publics et les habitants ? Quel est le rôle des habitants, et celui que les pouvoirs

⁸⁶² entretien 16B.

publics leur confère ? Les habitants influent-ils sur les opérations de résorption de l'habitat insalubre ? Comment sont-ils considérés par les pouvoirs publics ?

Au delà de la question de l'association des habitants aux projets se pose aussi la question de l'acceptation des différences. Si les pouvoirs publics normalisent, est-ce pour améliorer les conditions de vie des habitants ou bien parce que finalement, ils ne supportent pas l'altérité ? C'est la théorie de Colette PETONNET pour expliquer la démolition massive des bidonvilles en métropole : bien sûr l'objectif était de sortir des milliers de personnes de conditions de vie dramatiques, mais le « prétexte humanitaire » cachait également un refus de l'écart vis-à-vis de la norme : *« Le bidonville, dans son ensemble, représente un phénomène de résistance globale contre un autoritarisme qui ne tolère plus aucune singularité dans le mode d'habiter. C'est pourquoi, derrière des prétextes humanitaires, on s'acharne tant à le détruire. »* (PETONNET, 1982, p.82). Le refus de cet écart vis-à-vis de la norme est mis en évidence par Erving GOFFMAN lorsqu'il étudie les relations entre les personnes « stigmatisées » et les personnes « normales ». Selon la définition de l'auteur, le stigmate est un discrédit porté par une personne en raison de son physique, de son caractère, ou bien de sa nationalité par exemple. Mais le stigmate est toujours considéré comme tel dans une relation avec une personne donnée : la couleur de la peau par exemple est stigmatisante dans certains cas, normale dans d'autres (même si certains stigmates notamment physiques peuvent être des stigmates aux yeux de tous). C'est pourquoi la définition de GOFFMAN est la suivante : *« le mot de stigmatisme servira donc à désigner un attribut qui jette un discrédit profond, mais il faut bien voir qu'en réalité c'est en termes de relations et non d'attributs qu'il convient de parler »* (GOFFMAN, 1975, p. 13). Une des conclusions de GOFFMAN porte sur l'attitude paradoxale de la société vis-à-vis des stigmatisés. La société préfère que les stigmatisés aient l'air « comme tout le monde », fassent comme si tout était normal, n'exhibent pas leurs différences. Mais en même temps, les stigmatisés ne doivent pas non plus s'approcher de trop près des gens normaux, ils ne doivent pas jouir tout à fait du même statut qu'eux. *« Ce qu'il y a de particulier dans la situation de l'individu stigmatisé, c'est que la société lui dit qu'il fait partie du groupe le plus large, ce qui signifie qu'il est un être humain normal, mais qu'en même temps il est dans une certaine mesure « différent » et qu'il serait vain de nier cette différence »* (GOFFMAN, 1975, p.146). Cette « mixité » entre stigmatisés et normaux dérange en effet les normaux dans le sens où elle les met face à la réalité là où ils préfèrent continuer à entretenir leur propre vision, même si elle est stéréotypée, de l'individu

stigmatisé. *« On demande à l'individu stigmatisé de nier le poids de son fardeau et de ne jamais laisser croire qu'à le porter il ait pu devenir différent de nous ; en même temps, on exige qu'il se tienne à une distance telle que nous puissions entretenir sans peine l'image que nous nous faisons de lui ».* (GOFFMAN, 1975, p. 145). C'est ainsi que derrière des prétextes intégrateurs, on peut se demander si la normalisation des espaces urbains considérés comme « anormaux » n'est pas une façon détournée de maintenir la distance entre les quartiers normaux et les quartiers précaires, et plus largement entre les habitants « normaux » et les habitants des quartiers précaires... La lutte contre les bidonvilles ou contre les « taudis » des centres anciens n'a-t-elle pas abouti à parquer les individus indésirables dans les grands ensembles, en tous cas loin des centres villes ? Les opérations de RHI comme nous l'avons vu visent à normaliser les quartiers en y implantant des réseaux, des voiries et des logements « normaux », mais comment expliquer par exemple que le foncier soit très rarement régularisé ? Finalement, jusqu'à quel point les habitants des quartiers insalubres et illégaux ont-ils le droit d'être « normaux » ?

L'objet de la partie suivante sera justement de croiser nos deux questions : celle de l'association des habitants aux projets de RHI et celle du droit qui leur est conféré d'être « comme tout le monde », en fait d'être des habitants de la ville à part entière. Les pouvoirs publics permettent-ils aux habitants des quartiers insalubres et illégaux des DOM de peser sur les projets d'aménagement qui leur sont destinés ? Leur reconnaissent-ils, en d'autres termes, le droit de s'exprimer et de participer à la fabrication de l'action publique ?

Troisième partie

Marges de manœuvre des habitants et influences sur l'application locale du droit au logement

L'action publique en matière de lutte contre l'insalubrité dans les DOM conduit à une normalisation de l'espace, dont les effets sur les quartiers insalubres et illégaux ainsi sur leurs habitants sont paradoxaux. Parmi les effets pervers de la normalisation de l'espace, nous avons mis en évidence les traumatismes vécus par certains individus, ainsi que l'exclusion de certaines populations du droit à un logement légal et aux normes de salubrité, ce qui est contraire aux objectifs initiaux d'une opération de RHI. Face à ces deux effets pervers de la normalisation, quelles sont les réactions des habitants des quartiers concernés ? Acceptent-ils l'action publique sans y participer ? La refusent-ils ? Mettent-ils en place, éventuellement sous l'impulsion ou avec l'appui des pouvoirs publics et des opérateurs, des solutions de négociation des projets urbains ? Nous avons émis l'hypothèse, dans notre introduction, que la participation des habitants à la définition de l'action publique et, plus en aval, à l'élaboration des projets, n'était pas spontanément organisée par les institutions, malgré

l'avènement du thème de la démocratie locale dans les discours et dans les nouvelles législations. Nous avons également dressé le constat de la difficulté des exclus – du logement notamment – à se mobiliser collectivement. Les conditions ne semblent donc pas réunies a priori pour que les habitants des quartiers insalubres et illégaux des DOM puissent peser sur l'action publique. Dans cette partie, nous nous demanderons quelles sont leurs marges de manœuvre, si elles existent, face aux projets de restructuration des quartiers. Cela nous amènera à analyser la contribution des habitants à une éventuelle définition de l'application locale du « droit au logement » et, plus largement, leur capacité à réguler l'action publique.

Chapitre 7. L'impact des habitants sur les projets RHI limite la normalisation de l'espace

Il est aujourd'hui devenu incontournable d'organiser une concertation avec les habitants dans le cadre de tout projet d'urbanisme. On peut distinguer deux types d'exigences qui peuvent expliquer la généralisation des pratiques de concertation ou du moins, de l'impératif de concertation. D'abord les exigences législatives de la concertation, sensiblement renforcées depuis la fin des années 90 (DELAIRE, 2002). La loi Voynet de juin 1999 prévoit par exemple « *l'association des habitants à l'élaboration et à la mise en œuvre de cette politique d'aménagement du territoire et à son évaluation* » (DELAIRE, 2002, p7), par le biais des conseils de développement. La loi SRU de décembre 2000 élargit quant à elle la concertation autour de l'élaboration ou de la modification des documents d'urbanisme⁸⁶³ (SCOT ou PLU). Enfin, la loi sur la démocratie de proximité du 17 février 2002 instaure le système des conseils de quartiers. Au-delà de ces exigences législatives, la concertation est aussi favorisée par ce qu'on peut appeler les exigences d'un concept très mobilisateur. Il devient presque impensable de ne pas prôner la concertation tant cette notion s'est imposée sinon dans les pratiques du moins dans les discours. C'est pourquoi Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER parlent « d'impératif délibératif » (BLONDIAUX et SINTOMER, 2002). Ces deux types d'exigences sont de toutes façons très liés, car la loi suit les pratiques ou les exigences de la société civile. La montée en puissance de la notion de « gouvernance », qui fait partie des « nouveaux modes d'action publique » que nous avons évoqués en introduction, favorise également les questionnements sur la prise en compte de la « société civile ». La participation des habitants poursuit un double objectif : améliorer l'efficacité des politiques publiques, et favoriser la citoyenneté, surtout pour des catégories d'exclus qui sont des « sans voix ». La participation « *permettrait à la fois de renforcer l'efficacité des investissements et de la gestion d'une part, de promouvoir la démocratisation et l'équité des choix collectifs par l'empowerment des populations vulnérables de l'autre* » (JAGLIN, 2005). La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en

⁸⁶³ La loi SRU renforce l'article L300-2 du code de l'urbanisme qui prévoyait une concertation limitée à certains cas de révision des Plans d'occupation des sols ou bien aux zones d'aménagement concertées (ZAC). Désormais, toute élaboration ou révision de SCOT ou de PLU doit faire l'objet d'une concertation.

Afrique subsaharienne). Cependant, les critiques de la participation telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée sont très nombreuses. Dans le cas de la réforme des services d'eau potable, étudié par Sylvie JAGLIN, la participation des habitants des quartiers pauvres fonctionne plutôt comme « *une régulation de la reproduction des appareils politiques dominants* », selon l'auteur, car « *elle vise la durabilité économique des systèmes locaux de desserte et fait entrer les pauvres dans le marché plus sûrement que dans la démocratie* » (JAGLIN, 2005). Dans le cas de la participation des habitants dans les conseils de quartiers en France, plusieurs auteurs ont aussi montré les limites du système, qui n'entraîne ni l'adhésion des acteurs institutionnels ni celle des habitants. Loïc BLONDIAUX et Sandrine LEVEQUE pointent « *l'absence de volonté démocratique réelle de la part des acteurs politiques* » (BLONDIAUX et LEVEQUE, 1999, p. 73) et « *l'indifférence des citoyens* » (p. 73) voire « *l'apathie du public* » (p. 75). Sur le fond, ces auteurs estiment que la démocratie participative peine à transformer durablement l'action publique. Marie-Hélène BACQUE et Yves SINTOMER estiment par exemple qu'en France, « *les vrais enjeux décisionnels ne sont pas mis en débat* » et que la participation « *joue seulement sur des aménagements mineurs* » (BACQUE et SINTOMER, 2001, p. 152). Pierre MAZET constate aussi que la concertation dans le cadre de la politique de la Ville ne concerne pas les fondements de la politique publique, mais des détails comme la nature des équipements à implanter (MAZET, 1999). A l'inverse, d'autres auteurs considèrent que si les effets sont encore minimes et même si la démocratie n'est pas encore au cœur des préoccupations des décideurs comme des habitants, elle est en passe de transformer l'action publique. « *Même si le contraste est souvent saisissant entre les ambitions de la rhétorique et la modestie de la mise en œuvre, l'émergence d'une nouvelle grammaire de l'action publique doit être prise au sérieux* » (BLONDIAUX, SINTOMER, 2002, p. 19). Il existe donc un intérêt d'étudier les impacts observables des pratiques de participation : comment font-elles évoluer l'action publique ? Les dispositifs mis en place « *contraignent-ils les stratégies des autorités publiques, remettent-ils en cause les légitimités existantes ?* » (BLONDIAUX, SINTOMER, 2002, p. 34). Ce sont les questions que nous allons nous poser dans ce chapitre. Nous allons ainsi nous interroger sur les formes de la participation des habitants aux projets urbains qui visent à restructurer leur quartier, dans les DOM. Les habitants ont-ils un impact sur les projets ? Si oui, lequel ? Comment les institutions (Etat, collectivités, opérateurs, travailleurs sociaux...) conçoivent-ils le rôle que doivent jouer les habitants dans les projets ?

La circulaire relative à la RHI dans les DOM de juillet 2004 place la concertation au cœur des enjeux les plus fondamentaux des opérations de RHI : « *La concertation avec les habitants fait partie des objectifs fondamentaux assignés aux collectivités locales et aux aménageurs quand ils réalisent une opération RHI. La légitimité et l'efficacité d'une opération RHI reposent principalement sur sa dimension participative.* »⁸⁶⁴ Comment cet objectif se traduit-il dans la pratique ?

Pour étudier l'impact des habitants sur les opérations de RHI, nous analyserons dans un premier temps les conceptions que les décideurs politiques et les aménageurs ont de l'urbanisme. En effet, même si les pratiques évoluent, il est apparu qu'elles ne prenaient pas en compte a priori la concertation avec les habitants ou bien que seuls des simulacres de concertation étaient mis en place. C'est pourquoi nous parlerons « d'urbanisme autoritaire ». Cette partie vise à tester notre hypothèse selon laquelle la démocratie participative n'était pas spontanément organisée par les acteurs institutionnels. Puis, nous verrons comment et pourquoi ces pratiques d'urbanisme autoritaire conduisent au blocage des opérations de RHI. Quel part de ces blocages peut-elle être imputée à l'action des habitants ? L'impact des habitants sur les blocages est-il reconnu par les acteurs institutionnels ? Enfin, dans un troisième temps, nous nous demanderons si l'action des habitants se cantonne au blocage des projets a priori autoritaires ou si elle conduit aussi à les ré-orienter. Cela nous amènera à caractériser l'impact des habitants sur les projets.

7.1. Critiques et permanences d'un urbanisme autoritaire :

Les pratiques de la RHI dans le passé sont unanimement dénoncées comme ayant été trop brutales, trop autoritaires, ne tenant aucun compte des populations en place. Le paroxysme de ce que nous appellerons « l'urbanisme autoritaire » a été atteint lors des RHI que nous avons classées dans les RHI « premier âge » et qui consistaient à raser le bidonville pour reloger arbitrairement ses habitants ailleurs. Les pratiques en matière de RHI ont toutefois progressivement évolué vers plus de respect de l'existant, vers une confortation des quartiers. Peut-on dire malgré cela qu'aujourd'hui l'urbanisme autoritaire a totalement disparu ? De nos entretiens, il ressort au contraire que, bien qu'abondamment critiqué, il persiste encore dans

⁸⁶⁴ Circulaire du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM.

certains cas même si ses formes ont changé. Pour mettre en évidence les critiques et les nouvelles formes de l'urbanisme autoritaire, nous analyserons tout d'abord les conceptions des différents groupes d'acteurs institutionnels (Etat, collectivités, opérateurs et travailleurs sociaux) sur l'urbanisme et sur la participation des habitants. Puis, nous observerons les réactions des habitants des quartiers insalubres et illégaux eux-mêmes, à l'annonce d'une opération RHI. Sont-ils inquiets ou confiants ? Sur quelle réputation ou expérience passée de l'action publique les sentiments des habitants se fondent-ils ?

7.1.1. Les différentes conceptions du rôle de l'urbaniste :

Deux courants de pensée peuvent être schématiquement mis en opposition sur le rôle de l'urbaniste. Le premier consiste à dire que l'urbaniste possède des compétences qui, couplées à la recherche de l'intérêt général, justifient qu'il « décide » pour les usagers ou du moins qu'il éclaire leurs choix. Jean-Paul LACAZE, qui étudie en quoi l'urbanisme est un acte de pouvoir, évoque deux situations extrêmes dans lesquelles l'urbaniste (ou l'architecte) a bénéficié des « pleins pouvoirs » ou les a revendiqués. D'abord « *les situations historiques où un homme a effectivement disposé d'un réel pouvoir personnel de créer ou de transformer les structures d'une ville* », notamment les réformes urbaines haussmaniennes, certaines pratiques d'urbanisme colonial ou encore d'urbanisme en villes nouvelles (LACAZE, 1990, p.9). La deuxième situation extrême est selon Jean-Paul LACAZE « *le courant de pensée fonctionnaliste* » formulé dans la Charte d'Athènes et mené notamment par Le Corbusier. Ce courant soutenait « *avoir inventé une forme définitive et universelle de la ville moderne* » que seul l'architecte était en mesure de mettre en pratique (LACAZE, 1990, p.10).

Un second courant de pensée estime au contraire que l'urbaniste et l'architecte doivent être des rouages intermédiaires entre les usagers, le pouvoir politique et les contre-pouvoirs, pour trouver les meilleurs compromis dans la transformation de la ville. C'est ainsi que Jean-François TRIBILLON définit l'urbanisme comme : « *l'art de produire ou de changer la forme physique des villes, d'aménager les villes* » et non comme « *la science de l'urbain et de sa transformation* » (TRIBILLON, 2002, p.3). En effet, l'auteur se méfie de la vision de l'urbanisme comme une science car elle peut contribuer à ce que certains urbanistes se fassent une trop haute idée de leur « mission » et s'érigent en experts scientifiques omnipotents.

Comment les acteurs de la RHI interrogés dans les DOM conçoivent-ils leur rôle dans les projets urbains ? S'estiment-ils investis d'une légitimité particulière pour aménager la ville ou se voient-ils au contraire comme de simples interprètes des habitants de la ville, premiers concernés par l'aménagement urbain ?

7.1.1.1. Un constat unanime d'autoritarisme dans le passé, aujourd'hui de plus en plus critiqué :

Au sein des DDE, des services techniques des collectivités, des aménageurs ou parmi les travailleurs sociaux que nous avons rencontrés, tout le monde partage le même point de vue : la RHI a été très autoritaire dans « le passé ». Le vocabulaire de la violence est souvent utilisé, notamment l'image du rouleau compresseur. L'anthropologue guadeloupéen Albert FLAGIE raconte par exemple la première vague d'éradication des bidonvilles sur Pointe-À-Pitre : « *on prenait sur la mer quelques hectares, on déplaçait les gens avec leur case sur ces nouveaux terrains, on rasait l'ancien quartier, et on reconstruisait.(...) C'était une sorte de rouleau compresseur* »⁸⁶⁵. Le coordinateur RHI de la Ville du Port à La Réunion dira aussi des premières RHI que « *c'était le rouleau compresseur extraordinaire* », et que « *les opérations ont été d'une rigidité, et d'une brutalité d'ailleurs, une brutalité qui ne pourrait plus s'exercer dans les RHI d'aujourd'hui* », malgré les bonnes volontés très précoces de la mairie du Port en matière de résorption de l'habitat insalubre⁸⁶⁶. A la violence de l'urbanisme autoritaire, les acteurs interrogés ajoutent le caractère parfois arbitraire des décisions, et surtout l'absence totale de dialogue avec les habitants des quartiers concernés, en en parlant toujours au passé. En Martinique, une employée de la DSDS se souvient que les méthodes de classement des logements pour déterminer si ils allaient être démolis ou non étaient plus qu'expéditives, ce qui a d'ailleurs entraîné un contentieux important mais nous y reviendrons. « *C'est vrai qu'on prenait beaucoup d'arrêtés à l'époque mais on n'avait pas de rapports détaillés sur les logements, on avait des cases à remplir : oui ou non, et c'est tout* ». A cet arbitraire s'ajoutait selon elle la négligence de tout volet social : « *c'est à dire que cet aspect social par le passé on l'a carrément écarté* »⁸⁶⁷. Les projets étaient entièrement élaborés par les techniciens, sans aucun échange avec la population. La Ville de Fort-de-France confirme

⁸⁶⁵ Entretien 38A.

⁸⁶⁶ Entretien 35A.

⁸⁶⁷ Entretien 19A.

que lors des premières RHI sur la commune, « *on décidait pour la population, en dehors de la population* »⁸⁶⁸. La DDE reprend l'idée d'un urbanisme imposé sans aucune concertation, élaboré dans le « secret » : « *c'était fait sans concertation, dans le secret du cabinet entre guillemets* »⁸⁶⁹.

Mais le « passé » n'est pas si lointain, le plus souvent... A La Réunion, tous les acteurs identifient un tournant dans les pratiques de la RHI qui ne se situe que dans les années 95-96, et qui marque plus ou moins la fin de l'urbanisme autoritaire. Globalement, nous constatons par ailleurs que les acteurs interrogés en Guadeloupe et en Guyane révèlent une permanence des pratiques autoritaires en matière de RHI, ce qui n'est pas du tout le cas à La Réunion et très peu le cas en Martinique. En Martinique, la DDE estime encore que « *il y a peut-être le vécu des habitants, la perception des habitants, qui n'est pas tellement pris en compte* »⁸⁷⁰. En Guadeloupe, le directeur du service aménagement d'un aménageur guadeloupéen critique l'urbanisme sur plan : « *Quand je regarde comment se construit un projet d'urbanisme, on se croirait dans un jeu de legos ! on enlève ça, on déplace ça, ah, tiens, cette construction tombe dans la mer...* » et le responsable RHI de son service ajoute : « *on se croirait dans le jeu vidéo Sim City* »⁸⁷¹. L'anthropologue Albert FLAGIE estime aussi que, bien que les pratiques de la RHI aient beaucoup évolué en Guadeloupe, la prise en compte des populations est encore insuffisante voire inexistante : « *les politiques publiques n'en ont rien à fiche de la position des personnes. Tant que les procédures en matière d'habiter resteront celles qui existent en France, et je vois mal comment ça puisse se modifier, c'est la recherche de règles d'urbanisme qui vont primer plutôt que le sentiment des gens* », dit-il⁸⁷². Un urbaniste de la même école de pensée note que les collectivités et les aménageurs font des efforts mais ne savent toujours pas comment s'y prendre, manifestement : « *on ne sait pas dialoguer avec les hommes, la maîtrise des usages sociaux appelle une ingénierie qui me semble être absente* », dit-il⁸⁷³. En Guadeloupe, on peut donc dire que l'urbanisme autoritaire persiste parfois mais que les discours montrent qu'une évolution est en cours.

A Cayenne, la situation semble plus problématique. L'absence de recul sur les opérations de RHI, qui débutent tout juste, fait que les aménageurs pratiquent souvent cet urbanisme

⁸⁶⁸ Entretien 15A.

⁸⁶⁹ Entretien 23A.

⁸⁷⁰ Entretien 23A.

⁸⁷¹ Entretien 41A.

⁸⁷² entretien 38A.

autoritaire critiqué dans les autres DOM, même si certains adoptent parallèlement des discours très axés sur la concertation avec les habitants et la prise en compte de leurs désirs. Une assistance sociale en formation dénonce ainsi la façon dont les institutions imposent leurs choix aux habitants, sans les consulter : *« J'ai eu le cas d'une dame par exemple, elle a piqué une crise de nerfs quand on lui a montré le logement, mais elle a été presque obligée d'accepter »* dit-elle au sujet d'un relogement suite à une situation d'insalubrité⁸⁷⁴. La DDE tente d'encourager la concertation mais ne semble pas avoir beaucoup de prise sur les aménageurs. Quant à la Ville de Cayenne, elle n'est pas toujours encline à informer les populations en amont des projets, elle attend au contraire que le projet soit bouclé pour commencer à informer les populations ce qui montre bien qu'elle ne considère pas comme prioritaire le fait que les habitants puissent eux aussi participer à l'élaboration du projet. *« Moi ce que je reproche, enfin c'est aussi de ma faute, c'est que je trouve qu'il y a un manque de concertation avec la population »*, dit la géographe nouvellement recrutée pour suivre les opérations RHI sur la Ville de Cayenne⁸⁷⁵. Mais au final, il nous est apparu que c'était l'opérateur chargé de la RHI d'Eau Lisette qui avait les pratiques les plus autoritaires, tout en insistant sur le respect des procédures et des souhaits des habitants. *« Vous ne pouvez pas, même si il s'agit de personnes en situation irrégulière, démolir comme ça sans respecter un certain nombre de procédures légales »*, dit le directeur des programmes, chef de projet sur la RHI Eau Lisette. *« Nous agissons en droit (...) avec le souci constant, comme vous le savez, d'être véritablement conforme à la législation en vigueur »*, dit-il encore, ou *« nous agissons dans le cadre bien complet et bien ciblé des arrêtés d'insalubrité de 94 et de 2003 »*⁸⁷⁶. A de nombreuses reprises au cours de l'entretien, il insiste sur leur souci de suivre la législation. S'agissant de la concertation avec les habitants, il explique que *« c'est vraiment de l'ingénierie sociale de bout en bout. Ce ne sont pas des opérations de parcage en fin de compte des populations d'un point à un autre, non, non, on les accompagne dans ce relogement. C'est bien ça hein ? »*. Pourtant qui réalise cette « ingénierie sociale » ? Seul David A., habitant de la Cité d'Eau Lisette, a été recruté pour suivre les relogements : il tient lieu de MOUS à lui seul mais il n'est pas du tout formé pour cela⁸⁷⁷, malgré sa volonté évidente de bien faire. Le directeur des programmes tient un discours convenu et très prudent,

⁸⁷³ Entretien 39A.

⁸⁷⁴ Entretien 4A.

⁸⁷⁵ Entretien 46A.

⁸⁷⁶ Entretien 49A.

⁸⁷⁷ d'ailleurs il a une formation militaire...

comme l'exprime son étrange « c'est bien ça hein ? ». Plus tard, en constatant que j'ai rebranché mon dictaphone, il retrouve cette prudence (du coup un peu suspecte) : « *ah vous avez remis votre dictaphone... donc on s'attache à faire très attention sur les opérations de relogement et de démolition. (...) on fait tout ce qu'il faut pour que les personnes qui ont droit au relogement puissent trouver chaussure à leur pied* ». Il cite l'exemple de Michel J., ce vieil homme haïtien que nous avons interrogé et qui a été relogé en studio au 4^{ème} étage sans ascenseur d'un immeuble délabré, malgré ses problèmes de santé... On ne peut pas vraiment dire que ce relogement ait permis à Michel J. de trouver « chaussure à son pied ». D'ailleurs ce dernier explique qu'il s'est senti un peu obligé d'accepter le logement (apparemment c'était le second logement qui lui était proposé) par peur de ne pas être relogé sinon : « *mais j'ai pris, je l'ai pris, parce que si je ne prenais pas, on n'allait pas me donner un autre* », dit-il⁸⁷⁸. Au-delà des discours convenus sur le respect de la loi et des habitants, le directeur des programmes explique qu'on ne peut pas non plus aller trop loin dans le dialogue, et qu'il arrive un moment où il faut savoir être plus ferme : « *David et moi on sait faire, on sait dialoguer, mais bon.. il arrive un moment où il faut savoir passer à l'étape au dessus, et faire comprendre qu'on est dans un Etat de droit et qu'on ne peut pas faire n'importe quoi* ». Dans ce cas il faut utiliser la « persuasion » dit-il : « *sans aller forcément à l'affrontement physique, c'est par la persuasion qu'on y arrive* »⁸⁷⁹. C'est ainsi qu'il explique qu'il a réussi à persuader certains habitants qui n'avaient pas le droit d'être relogés de démolir eux-mêmes leur maison (ce qui doit exiger une maîtrise très pointue de la négociation !). Malgré des discours pleins de prudence sur le dialogue avec les habitants, la RHI d'Eau Lisette revêt en bien des points toutes les formes de ce que nous avons appelé l'urbanisme autoritaire.

Dans l'ensemble des DOM, l'urbanisme autoritaire est globalement dénoncé mais persiste encore dans certains cas.

7.1.1.2. L'autoritarisme justifié par la détention de l'expertise et la préservation de l'intérêt général :

A quelles conceptions du rôle des institutions en charge de l'urbanisme ces pratiques « autoritaires » répondent-elles ? Nous pouvons distinguer deux critères qui permettent de

⁸⁷⁸ Entretien 32B.

⁸⁷⁹ Entretien 49A.

justifier une intervention unilatérale et parfois imposée des pouvoirs publics : l'expertise, et l'intérêt général. D'un côté, les ingénieurs, architectes, géographes etc. prétendent détenir une expertise, un « savoir savant », qui leur permet de choisir la meilleure solution pour aménager un morceau de ville. De l'autre côté, les élus et les représentants de l'Etat sont porteurs de l'intérêt général, qu'ils protègent contre les intérêts particuliers. Certains auteurs remettent en cause le monopole des experts et des élus sur la décision, pour promouvoir au contraire l'émergence de « savoirs profanes », issus de la population. CALLON, LASCOUMES, et BARTHE considèrent par exemple que, même dans les domaines scientifiques les plus pointus, les citoyens doivent s'exprimer dans ce qu'ils appellent des « forums hybrides » où tous les acteurs concernés sont représentés et vont impacter la décision technique in fine. Ils remettent en cause le monopole des experts scientifiques sur la production de la connaissance (« savoirs savants ») et du monopole des représentants institutionnels sur la prise de décision, et démontrent qu'un « savoir profane » existe : des associations de citoyens le détiennent ou sont capables de l'élaborer (CALLON, LASCOUMES, et BARTHE, 2001). De même, les tenants de la « démocratie délibérative » pensent que ce ne sont pas les élections qui sont au cœur de la démocratie mais la formation de l'opinion publique et sa prise en compte, dans le cadre de la délibération. Cela sous-entend que les citoyens lambda sont capables de participer aux débats préalables à la décision. « *Cette optique démocratique radicale reprend pour partie l'idéal de la démocratie antique lorsqu'elle affirme que tout un chacun peut délibérer de façon raisonnable et que cette activité n'est pas le monopole des élites* » (BLONDIAUX, SINTOMER, 2002, p. 23). La délibération transgresse alors les frontières savoirs profanes – savoirs savants, par la « *reconnaissance de certaines formes de compétences ordinaires* » et parallèlement le « *dessaisissement symbolique du monopole des experts* » (BLONDIAUX, SINTOMER, 2002, p. 30). En matière d'urbanisme, et d'habitat plus particulièrement, des savoirs profanes émergent d'autant plus facilement que les citoyens pratiquent la ville et le logement au quotidien. C'est encore plus vrai dans le cas des quartiers spontanés, puisque non seulement les habitants vivent la ville mais en outre ils l'ont eux-même produite. De nombreux auteurs, eux-mêmes architectes, ont mis en évidence le savoir-faire et les compétences des « architectes aux pieds nus » dans les quartiers spontanés (notamment DRUMMOND, 1981 et TURNER, 1979). Malgré cela, les acteurs qui pratiquent encore l'urbanisme autoritaire dans les DOM estiment que la double légitimité de l'expert et de l'élus sont suffisantes pour produire des projets adaptés aux populations même lorsque la

concertation est minimale.

Un architecte exerçant en Martinique se souvient par exemple que lors de la RHI de Texaco, à Fort-de-France, son équipe pensait être capable de faire le bonheur des gens, qu'elle était animée de « rêves » pour le réaménagement du quartier, qui n'ont pu se réaliser pour cause de refus des habitants. Il explique que les rêves des urbanistes ne leur convenaient pas et que ces derniers ont très vite souhaité que les équipes s'en aillent... De la même façon, il considère que l'Etat a engagé la RHI de Volga Plage en souhaitant faire « le bonheur des gens malgré eux » : « *c'est ainsi avec ses propres normes du beau et du bien que l'Etat est arrivé à Volga pour aménager. La ville et la DDE souhaitaient des plans masse, des projets de restructuration du quartier qui répondent à ces valeurs* », dit-il⁸⁸⁰. Même si les habitants sont de plus en plus consultés, l'idée selon laquelle l'urbaniste est le mieux placé pour décider du projet persiste encore. Il en va de même en Guadeloupe, où un urbaniste travaillant au sein d'un bureau d'études considère qu'il ne faut pas toujours accéder aux demandes des habitants, qui obéissent souvent à leurs propres intérêts individuel, mais qu'il faut parfois leur imposer un projet « pour leur bien ». « *Quand on intervient sur un quartier pour le rendre urbain, on le rend urbain. On ne va pas s'attarder sur les intérêts individuels. On accompagne les gens pour qu'ils évoluent mais on ne va pas s'embarrasser de... On ne va pas risquer de rater un projet dont on a le sentiment qu'il est bon, en général je me suis parfois trompé mais jamais je me suis dit : ah là là, ce projet est vraiment mauvais, les pauvres gens* », dit-il⁸⁸¹. Comme on le voit, c'est le sentiment de bien faire et de respecter l'intérêt général qui peut pousser une équipe à imposer un projet. Comme le disait Le Corbusier en 1946 dans son ouvrage *Manière de penser l'urbanisme*, « *le monde a besoin d'harmonie et de se faire guider par des harmoniseurs* » (cité dans CHOAY, 1965, p.92). Cette volonté de faire le bonheur des gens même malgré eux est aujourd'hui atténuée dans les cas où les urbanistes se sont rendus compte que les populations n'adhéraient pas du tout à certains projets, comme ce fut le cas pour l'architecte à Texaco, et comme ce fut également le cas à la Réunion. Dans ce département, il est arrivé que des habitants se révoltent contre des projets RHI quand bien même les municipalités étaient animées des meilleures volonté du monde, comme nous y reviendrons dans les parties ultérieures. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles le directeur de l'agence d'urbanisme réunionnaise considère « *qu'on ne peut pas faire le bonheur des gens malgré eux* » et que les idéologies de certains urbanistes ou architectes en

⁸⁸⁰ entretien 14A.

matière d'habitat social auraient plutôt tendance à accentuer les problèmes de certaines populations : *« on ne peut pas cumuler à la fois des problèmes d'emploi, des problèmes sociaux, et des problèmes de construction, enfin de modes de vie en terme d'habitat qui posent de sacrés problèmes à la sortie »*⁸⁸². L'architecte Léon Attila CHEYSSIAL partage cette idée d'aggravation des problèmes dans le cas où l'urbaniste veut faire le bonheur des gens malgré eux et prône au contraire une participation très poussée des habitants aux projets. De la sorte, *« ils deviennent acteurs positifs sur le quartier, et pas victime d'une opération qui veut faire leur bonheur indépendamment d'eux »*. Il enchaîne d'ailleurs en expliquant sa propre conception du métier d'urbaniste ou d'architecte : *« Je ne crois pas que le logement fasse le bonheur de personne, et je ne crois pas non plus qu'on soit là pour faire le bonheur des gens »*. Il se voit plutôt comme un traducteur des besoins et des désirs des habitants, dans le respect de l'intérêt général, un faiseur de compromis. Il critique les aménageurs qui expliquent aux habitants, pour les convaincre, que le projet va améliorer leurs conditions de vie : *« souvent on leur fait le coup : mais vous serez mieux comme ça, quand même ça sera mieux. Moi je ne dis jamais aux gens qu'ils seront mieux, je ne suis pas marchand de bonheur, marchand de logement ou de WC à tirettes. Ce qui compte c'est comment eux ils voient les choses »*⁸⁸³. Dans ce cas, l'architecte se place vraiment au service de la population concernée, il ne s'investit pas d'un savoir supérieur. Un urbaniste guadeloupéen, directeur de Cabinet de la député-maire du Moule, considère lui aussi qu'il ne faut pas contraindre les individus, mais il estime que son rôle est de fixer le cadre spatial, le contexte, qui permettra aux individus de s'épanouir dans la ville. *« On doit faire de la vie, on devrait être des gynécologues urbains »* dit-il, des urbanistes accoucheurs en quelques sortes. Il estime qu'une culture urbaine doit être créée, qu'il ne connaît pas encore mais qui va émerger, et que son rôle est de créer les conditions pour qu'elle émerge, pour que les hommes puissent se rencontrer, échanger, réaliser leur rêve. *« Et fixer leur vie eux-mêmes, ajoute-t-il, ça n'est pas nous qui devons fixer leur vie »*⁸⁸⁴. Selon cette conception, l'urbaniste n'est pas un simple relais, qui traduit spatialement le désir des habitants. Il fait en quelques sortes de la maïeutique urbaine, c'est-à-dire qu'il détient la compétence de créer ce qui convient aux habitants sans qu'eux-mêmes ne l'aient toujours clairement exprimé.

⁸⁸¹ Entretien 43A.

⁸⁸² Entretien 28A.

⁸⁸³ Entretien 29A.

⁸⁸⁴ Entretien 39A.

La double conception de la légitimité de l'aménageur urbain au nom de l'expertise technique et du respect de l'intérêt général est encore très présente dans les DOM, mais selon les acteurs, les habitants ont plus ou moins de place dans le processus de décision.

Conclusion 7.1.1 :

Si l'urbanisme autoritaire persiste encore dans certains cas, il est aujourd'hui de plus en plus critiqué. Les acteurs interrogés considèrent que la façon autoritaire de faire de la RHI « par le passé » a provoqué un écart entre les attentes des habitants et les objectifs initiaux de la puissance publique, même lorsque celle-ci était animée de bonne volonté. « *On a une maîtrise d'ouvrage, une maîtrise d'œuvre, mais on n'a pas de maîtrise des usages sociaux. On fait des bâtiments, on normalise l'espace, et on arrive à une sorte de ville linéaire qui ne me semble pas être tout à fait adaptée aux usages* », constate par exemple un urbaniste en Guadeloupe⁸⁸⁵. C'est aussi la critique qui a été faite sur les formes autoritaires d'urbanisme qui ont eu cours dans les années 60 et 70 en France métropolitaine. Pour Marcel RONCAYOLO par exemple, l'urbanisme autoritaire est une planification urbaine à l'ancienne ayant laissé « *l'impression d'un décollage entre les attentes des habitants et les réalisations des urbanistes, d'une sorte de rendez-vous manqué* » (RONCAYOLO, 1997, p. 249). Au-delà des effets néfastes de l'urbanisme autoritaire, il semble aussi que ces méthodes deviennent de moins en moins défendables à l'heure où la prise en compte des habitants est devenue un « impératif » incontournable. Dans les entretiens, de nombreux acteurs institutionnels expriment le fait qu'il ne serait plus possible, aujourd'hui, d'agir de façon aussi brutale et peu concertée que dans le passé.

7.1.2. Les différentes conceptions et pratiques de la « participation » des habitants peuvent entretenir de nouvelles formes d'urbanisme autoritaire

Il est désormais unanimement reconnu par les acteurs de la RHI dans les DOM qu'il faut faire de la « concertation » avec les habitants. Mais qu'entend-on par « concertation » ou « participation » ? Comment faire ? Dans quels objectifs les différentes sortes de « participation » des habitants sont-elles menées ? Nous avons pu identifier trois étapes dans l'échange entre les institutions et les populations à l'occasion d'une opération RHI. Le stade

⁸⁸⁵ Entretien 39A.

la simple information sur le projet en cours ou à venir, puis celui de la consultation, qui consiste à recueillir les souhaits des habitants, et enfin un troisième stade, le plus abouti, qui est celui de la participation des habitants à l'élaboration même du projet. Ces trois degrés dans la participation des habitants sont systématiquement mis en évidence dans les travaux de recherche sur la démocratie participative, qui identifient aussi, en degré ultime de la participation des habitants, une phase de co-gestion entre habitants et pouvoirs publics que nous n'avons pas observée dans les DOM. Jean-Marc STEBE identifie ces différents stades dans sa définition de la « participation des habitants » dans le dictionnaire de l'habitat et du logement (SEGAUD, BRUN, DRIANT, 2002). La phase d'information « *répond à l'objectif de valorisation de l'action municipale, mais également d'éducation des citoyens* » (STEBE, 2002, p. 312). Dans la phase de consultation, encore appelée par l'auteur « participation passive », « *les autorités locales recueillent suggestions et critiques et amendent seuls les projets initiaux en ne retenant que ce qu'elles jugent pertinent* » (STEBE, 2002, p. 313). Dans l'étape de la concertation, ou « participation active », « *il s'agit ici d'une véritable négociation qui peut transformer plus ou moins profondément le projet originel* » (p. 313). Enfin vient l'étape de la « co-décision », caractérisée par le fait que « *les projets sont discutés avec les habitants, et ceux-ci ont autant de pouvoir que les élus* » (p. 313). Cette définition, comme beaucoup d'autres, est très axée sur la répartition du pouvoir entre autorités locales et habitants. En effet la question n'est-elle pas de savoir quel « pouvoir » on accepte de donner aux habitants dans la définition du projet urbain ? La circulaire du 5 mai 2003 relative à la mise en œuvre et au financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable énonce que « *le traitement de l'insalubrité doit avoir comme préoccupation première les occupants* »⁸⁸⁶. Mais comment cette préoccupation est-elle mise en œuvre ?

7.1.2.1. Des habitants simplement informés des projets : la « concertation-persuasion »

Dans son premier stade, la « participation » des habitants se résume à une phase d'information sur le projet. Les élus ou, le plus souvent, l'opérateur qui va réaliser la RHI, rencontrent la population pour leur expliquer le projet. L'objectif est de faire adhérer les habitants au projet, sans toutefois qu'ils ne puissent s'exprimer sur le projet. « *Ca peut être une communication générale, sous forme de réunion publique, mais c'est aussi une communication individuelle,*

⁸⁸⁶ circulaire UHC/IUH 4/8 n° 2003-31 du 5 mai 2003 relative à la mise en œuvre et au financement des

avec chaque famille. C'est dans cette phase que les gens sont informés de leur situation et de leur devenir », explique la responsable RHI d'une SEM d'aménagement en Guadeloupe⁸⁸⁷. Les habitants sont informés de leur « devenir » en tant que sujets passifs et non en tant qu'acteurs de ce devenir. S'ensuit souvent un long travail de persuasion pour que les habitants adhèrent aux propositions. C'est aussi ce qu'explique la chargée d'opérations habitat et développement urbain de la CCNM en Martinique : *« le maire propose par exemple de reloger monsieur X dans un logement en accession à la propriété ou dans un logement locatif, donc il faut rencontrer les intéressés et leur faire part des propositions du maire, et ce n'est qu'à partir de là qu'on a l'aval du ménage et qu'on peut vraiment formaliser les choses pour faire aboutir le projet »*⁸⁸⁸. Les pratiques qui visent à informer les populations alors que le projet est bouclé et que l'aménageur n'entend pas le modifier ont été dénoncées par Marie-France NAISSO dans son mémoire de maîtrise de géographie sur les RHI de Saint Laurent du Maroni, en Guyane. *« Au vu de ce qu'ont raconté toutes les familles, on ne peut pas parler de dialogue entre elles et les autorités. (...) Durant les réunions qui étaient organisées, les autorités faisaient la présentation des faits à la population et celle-ci n'avait pas besoin de donner son avis car tout était déjà défini »*, dit-elle. L'objectif d'avoir limité la concertation à de l'information était selon elle d'accélérer l'opération RHI : *« afin d'éviter tout désaccord avec la population qui retarderait les opérations, les autorités ont pris les décisions bien longtemps avant d'aller la voir »* (NAISSO, 2001, p. 142). Pourtant dans de nombreux cas, cette option n'est pas payante car il arrive que les habitants finissent par bloquer totalement l'opération, si ils sont en désaccord, et alors les retards pris sont bien plus importants que si le travail de concertation avait été mené en amont de l'opération, avant que le programme ne soit bouclé. La Ville de Cayenne, comme nous l'avons vu précédemment, réagit de la même façon : elle préfère attendre que le projet soit quasiment bouclé pour aller à la rencontre de la population. Elle craint en effet de « s'exposer » en l'absence de projet, de perdre sa crédibilité. *« Peut-être qu'au niveau de la mairie, on ne veut pas communiquer si on ne sait pas ce qu'on va faire »*, estime la responsable des RHI⁸⁸⁹.

Tenir des réunions d'informations a posteriori, une fois que le projet est décidé et dans le but de convaincre les habitants d'y adhérer, revient à pratiquer une forme à peine déguisée

opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable

⁸⁸⁷ Entretien 42A.

⁸⁸⁸ Entretien 22A.

⁸⁸⁹ Entretien 46A.

d'urbanisme autoritaire. D'abord parce que les acteurs qui organisent l'information se couvrent en quelques sortes derrière cette apparente concertation pour apaiser les esprits, en quelques sortes. Ensuite parce qu'il ne s'agit pas d'une simple information mais plutôt d'un discours calculé, visant parfois à convaincre les habitants presque malgré eux. Le directeur du service aménagement d'une société immobilière guadeloupéenne explique comment les réunions d'informations permettent de « noyer le poisson » comme il dit. Il s'agit en fait de sa propre autocritique (et du même coup celle des élus qui sont sensés portés la RHI) puisqu'il s'appuie sur l'exemple de deux RHI que sa propre société a réalisées, et dans lesquelles il y a eu des blocages faute de partage du projet avec les habitants. *« Il y a eu bien sûr de grandes réunions publiques d'information, mais le meilleur moyen de noyer le poisson c'est dans ces machins-là. Donc on pourrait se justifier en disant qu'on a fait x réunions publiques, mais ce n'était pas ça, il n'y a jamais eu un vrai partage du projet »*⁸⁹⁰. Le deuxième point est que la concertation – persuasion est souvent vécue comme un combat par ses organisateurs : tous s'accordent pour dire qu'il est très difficile et très long d'obtenir l'adhésion tant recherchée des populations, sur le projet qu'on leur propose. *« Il y a vraiment un travail de proximité à faire avec les ménages pour l'adhésion au projet »*⁸⁹¹, constate par exemple la chargée d'opérations habitat et développement de la CCNM. A la DSDS de Martinique, on constate aussi que c'est un combat de longue haleine de faire « passer le message » : *« pour moi c'est un combat, la RHI c'est un combat, c'est quelque chose qui n'est pas du tout évident parce que le message n'est pas du tout facile à faire passer »*. Pourquoi le message est-il si difficile à faire accepter ? L'employée de la DSDS exprime le fait qu'il existe une incompréhension entre elle et les habitants des quartiers insalubres *« ces personnes préfèrent rester bien souvent dans le logement insalubre plutôt que d'aller dans un immeuble. Donc quelque part j'ai l'impression de tourner en rond, on a l'impression de se battre contre les gens, pour les sortir de ces conditions »*⁸⁹². Le constat de l'incompréhension est souvent repris, que ce soit en Martinique ou dans les autres DOM. Il nous semble lié à la divergence entre les systèmes de valeurs sur l'habitat des pouvoirs publics d'une part, des habitants de l'autre. Ce qui importe pour les pouvoirs publics n'est pas ce qui importe pour les habitants. D'où les difficultés à s'entendre sur les projets, surtout si les échanges entre habitants et institutions se résument à des réunions d'information.... Par exemple, la responsable RHI d'une SEM en Guadeloupe raconte : *« les enquêteurs nous disent qu'ils passent beaucoup de temps avec les*

⁸⁹⁰ Entretien 41A.

⁸⁹¹ Entretien 22A.

*mêmes familles, tout simplement parce que les gens ne perçoivent pas, ne comprennent pas. Quand on vient leur parler de la structure du bâti, l'ossature, c'est le cadet de leur souci ! Pour eux leur maison est bien, c'est propre, même si la maison a des problèmes de structure et risque de s'effondrer, ils n'en ont pas conscience »*⁸⁹³. L'architecte Gustavo TORRES qui a travaillé sur la RHI de Texaco à Fort-de-France a développé avec son équipe un concept qu'il appelle la « *simulation de participation* », pour expliquer cette incompréhension entre les urbanistes et les habitants. Les « *nègres des mornes* » comme il les appelle paraissent adhérer au système que leur propose les urbanistes mais dans la réalité il n'en est rien car le dialogue qui semble s'installer est un dialogue de sourd. En effet, les habitants ont des systèmes de valeurs, notamment sur la propriété foncière et sur l'organisation de leur quartier, totalement différents des systèmes de valeurs de l'urbanisme occidental, donc ils ne comprennent pas ce qu'on leur propose tout comme les urbanistes ne comprennent pas ce que les habitants souhaitent. Ainsi, ils choisiront dans le projet les avantages qu'ils peuvent en retirer, sans que ces avantages soient ceux que l'urbaniste croit leur apporter⁸⁹⁴....

Ainsi, dégager une grande énergie à persuader les habitants d'adhérer au projet, n'est-ce pas les amener à accepter malgré eux un projet qui leur est imposé, voire qu'ils ne comprennent pas? Bien souvent, les opérateurs et les élus ne prennent conscience qu'a posteriori que les réunions d'informations ne suffisent pas à emporter une réelle adhésion des habitants. Mais la simple information semblait correspondre à leur conception initiale de la participation. « *Les opérateurs avaient pourtant l'impression de faire de la participation, parce qu'ils montaient des ateliers ou réunissaient des représentants de la population autour d'une table* », explique l'architecte Léon Attila CHEYSSIAL⁸⁹⁵. Aujourd'hui, une seconde étape se généralise : celle de la consultation des habitants en amont du projet.

7.1.2.2. Des habitants consultés sur les projets mais un impact mitigé sur les décisions :

Les récentes exigences légales en faveur de la « concertation » avec les habitants ainsi que les recommandations issues des circulaires relatives à la RHI favorisent l'évolution des pratiques dans les DOM. Comme le souligne la directrice du bureau de la planification et du droit des

⁸⁹² Entretien 19A.

⁸⁹³ Entretien 42A.

⁸⁹⁴ entretien 14A.

⁸⁹⁵ Entretien 29A.

sols de la ville de Fort-de-France, « *l'association de la population est encore plus d'actualité avec les nouvelles réglementations* »⁸⁹⁶. S'agissant des textes de lois, trois textes récents ont des impacts importants en matière de concertation : la loi Voynet du 25 juin 1999⁸⁹⁷, la loi SRU du 13 décembre 2000⁸⁹⁸ et la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002⁸⁹⁹. Maître Yves DELAIRE, avocat au barreau de Lyon, constate que dans ces textes, « *la notion de concertation est assez vague et qu'elle se rattache souvent à celle de consultation des habitants* » (DELAIRE, 2002, p. 6). Par exemple, les conseils de quartiers instaurés par la loi sur la démocratie de proximité peuvent donner des avis sur les projets mais « *les avis ne peuvent constituer des préalables obligatoires aux décisions du conseil municipal* » (DELAIRE, 2002, p.8). Il s'agit d'une simple consultation sans effet automatique sur la décision. Par ailleurs, la loi SRU laisse au décideur la liberté de fixer lui-même les modalités de la concertation en matière d'urbanisme, donc la concertation peut être plus ou moins poussée. En matière de RHI, on constate que les circulaires relatives à la RHI dans les DOM comme en métropole s'inscrivent dans cette tendance législative à encourager la consultation des habitants sur les projets (même si là encore nous pourrions nous demander les impacts de cette consultation sur l'élaboration même des projets). Ainsi, la dernière circulaire relative à la RHI dans les DOM rappelle que la concertation avec les habitants doit dépasser le stade de « l'information », que nous avons analysé dans la sous-partie précédente, pour atteindre celui de la « consultation » et ce en amont des projets, avant que ceux-ci ne soient arrêtés. « *Il convient par ailleurs de veiller à consulter la population avant que la concertation partenariale n'aboutisse à une prise de décision sur le programme et le parti d'aménagement* »⁹⁰⁰. La consultation s'effectue de façon privilégiée lors des enquêtes sociales préalables à l'opération de RHI. Dans ces enquêtes sont recensés les compositions familiales, les ressources des individus, les modes de vie dans le quartier, mais aussi les « *les attentes en matière de mode d'habiter (notamment en ce qui concerne la localisation du futur habitat)* »⁹⁰¹. Notons que rien n'est dit explicitement sur les attentes des habitants en dehors du relogement. Certaines enquêtes sociales recensent tout de même les attentes en matière d'équipements publics par exemple ou de dispositifs d'animation sociale. C'est le cas du

⁸⁹⁶ Entretien 15A.

⁸⁹⁷ loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet.

⁸⁹⁸ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁸⁹⁹ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

⁹⁰⁰ circulaire du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM

diagnostic socio-démographique effectué sur le petit quartier de Saint-Sauveur, dans la commune de Capesterre Belle Eau en Guadeloupe. Le diagnostic identifie les « *équipements souhaités par les chefs de ménages* », par exemple des équipements pour personnes âgées, des téléphones publics, des bennes à ordures, un terrain de basket... Il recense aussi les attentes en matière de « *dispositifs d'accompagnement social souhaités par les chefs de ménages* », par exemple du soutien scolaire et des animations socioculturelles, et enfin le diagnostic analyse les différentes perceptions qu'ont les habitants au sujet de l'éventuelle rénovation de leur quartier⁹⁰². Toutefois, de façon générale, les enquêtes sociales préalables aux opérations publiques touchant les quartiers insalubres sont très expéditives sur la partie recensant les souhaits des habitants. Pour la RHI Eau Lisette par exemple, seules 4 lignes sont consacrées aux souhaits des habitants de la Cité en dehors de leurs souhaits de relogement. Pour la partie bidonville, 3 lignes concernent les souhaits de relogement, pour préciser que « *l'immense majorité des familles n'exprime pas de souhaits particuliers en matière de relogement* », et rien n'est dit sur les autres attentes des populations (sachant que dans la bidonville, 30 des 79 familles pourront prétendre à un relogement, les autres étant en situation irrégulière vis-à-vis de l'immigration)⁹⁰³. Dans le cas du Mont Baduel, l'enquête sociale ne consacre que 11 lignes aux souhaits des habitants, en comptant les souhaits de relogement. Quant à l'étude préalable à la RHI sur le quartier de Trénelles à Fort-de-France, elle n'évoque pas du tout les attentes des habitants du quartier. La faiblesse des enquêtes préalables aux opérations de RHI sur le recensement des attentes des habitants n'implique pas que ces attentes ne s'exprimeront pas ou ne seront pas *in fine* prises en compte, car comme nous allons le voir la population utilise d'autres voies pour se faire entendre. Malgré cela, cette faiblesse ne révèle-t-elle pas que les pratiques de consultation ne sont pas encore considérées comme cruciales dans la plupart des RHI ? Pourtant, tous les groupes d'acteurs concernés, quel que soit le DOM, expriment dans les entretiens le fait que la « concertation » (qui se résume souvent à de l'information ou à de la consultation), le « social », sont très importants. « *Une opération d'aménagement, c'est pas uniquement des travaux, c'est aussi du dialogue* », dira la personne en charge de la RHI à la ville de Cayenne⁹⁰⁴. « *Dès la phase d'études préalable (...) notre premier souci est d'aller effectivement rencontrer les populations* », dit la chargée de mission RHI d'un opérateur en

⁹⁰¹ idem.

⁹⁰² *Diagnostic socio-démographique, quartier de Saint-Sauveur*, réalisé par Qualistat pour l'agence des 50 pas géométriques de la Guadeloupe, avril 2003.

⁹⁰³ *Etude pré-opérationnelle de RHI, quartier Eau Lisette*, étude réalisée par C2R pour la SIGUY, octobre 2003.

⁹⁰⁴ Entretien 46A.

Guadeloupe⁹⁰⁵. « *La réussite d'une opération RHI tient de cette concertation qui est très importante dans le cadre d'une opération* », dira la responsable RHI de la communauté de communes du Nord de la Martinique⁹⁰⁶. Pourquoi est-ce important ? Quels sont, selon les acteurs institutionnels interrogés, les objectifs de la « consultation » ? Sont-ils vraiment de mieux prendre en compte les besoins et les attentes des populations ?

Tout d'abord, certains acteurs institutionnels estiment que la concertation est importante mais sans expliquer vraiment pourquoi. Pour les autres, on peut distinguer plusieurs raisons pour expliquer l'importance de la consultation. Certains semblent effectuer cette consultation essentiellement parce que c'est obligatoire. « *Est-ce que vous faites intervenir des assistantes sociales par exemple ? - absolument, c'est obligatoire, c'est obligatoire. - Dans le cadre de la MOUS ? - dans le cadre de la MOUS. Ah oui, c'est obligé c'est obligé* »⁹⁰⁷. D'autres acteurs soulignent l'importance de respecter ces législations parce qu'ils souhaitent avant tout éviter les contentieux. Là encore le fait de répondre aux besoins des habitants n'est pas exprimé en premier lieu. C'est notamment le cas de l'opérateur chargé de la RHI d'Eau Lisette, comme nous l'avons vu dans les pages précédentes. C'est aussi le cas de la DSDS en Martinique, qui a souffert de nombreux contentieux et ne souhaite pas renouveler ces expériences. Mais dans le cas de la DSDS il s'agit plutôt de respecter les procédures d'information aux occupants que celles de la consultation: « *il faut être sûr d'informer tout le monde (...). Si la réglementation dit ça on applique la réglementation. Surtout que le ministère nous dit dans une circulaire qu'ils ne veulent plus de contentieux* », dit l'une des chargée de mission RHI de la DSDS. Le respect de la législation doit aussi se faire, selon elle, dans l'intérêt des occupants des logements insalubres, et pas seulement dans l'intérêt de l'administration : « *on ne peut pas concevoir qu'on démolisse le logement de quelqu'un sans même l'avoir informé de la procédure qui était en cours !* »⁹⁰⁸. Ensuite, pour de nombreux acteurs, la consultation (mais aussi la simple information) permet d'éviter les blocages au cours de l'opération. Recenser les besoins des habitants permet en effet d'élaborer des projets plus adaptés et donc de faire accepter ces projets plus facilement. L'objectif de répondre aux aspirations des habitants est donc présent, mais un peu au second plan, surtout parce que cet objectif améliore l'efficacité des opérations et réduit leurs délais... C'est ainsi qu'à la Ville de Fort-de-France on dira que

⁹⁰⁵ Entretien 42A.

⁹⁰⁶ Entretien 22A.

⁹⁰⁷ Entretien 10A.

⁹⁰⁸ Entretien 19A.

la concertation « *c'est très important parce que ça évite les blocages. Ça évite que l'opération ne s'allonge beaucoup plus que les délais naturels* ». A la DDE de La Réunion, on considère de la même manière que « *le volet social est fondamental et il est de plus en plus important. Car si on le fait pas après il faut payer quelque part la facture alors que si on investit très en amont...* »⁹⁰⁹. En Guadeloupe, une SEM d'aménagement estime aussi que la transparence permet d'éviter les blocages : « *il faut être transparent, ça ne sert à rien de leur cacher parce que sinon dès le démarrage de l'opération il y aura des blocages* »⁹¹⁰. Ces discours sont donc partagés par les différents groupes d'acteurs : collectivités, opérateurs, Etat... et ce quel que soit le DOM. Enfin, même si cette raison n'est pas toujours citée en premier lieu, certains acteurs expriment dans les entretiens le fait que la concertation permette de mieux répondre aux besoins des habitants. Mais nous n'avons recensé que 6 entretiens, sur 50 réalisés avec des acteurs institutionnels, qui énonçaient clairement cette raison. Ces entretiens concernent les 4 DOM et ne sont pas représentatifs d'un groupe d'acteur plutôt qu'un autre même si 3 de ces 6 personnes ont des formations plutôt sociales. Parmi ces acteurs un ingénieur de la DDE de la Martinique estime par exemple qu'il faudrait faire des enquêtes sociales plus poussées, avant les opérations de RHI, pour savoir quel type de logement correspondrait vraiment le mieux à chaque famille⁹¹¹. Le fait de produire, grâce à la consultation, des logements adaptés aux modes de vie des familles est repris par une urbaniste de la Ville de Cayenne : elle estime qu'encadrement social fort est nécessaire « *pour monter des dossiers, reloger les gens, déplacer certains dans des zones agricoles, offrir des produits adaptés par rapport aux modes de vie des gens* »⁹¹². Pour trois autres acteurs, il est important de répondre aux besoins des habitants puisque ce sont eux qui vivront dans les logements et dans le quartier rénovés, mais pour ces acteurs la notion de « concertation » dépasse celle de la simple consultation, il s'agit plutôt d'une réelle participation des habitants à l'élaboration même du projet, comme nous allons le voir dans la sous-partie suivante.

La consultation, quel que soit l'objectif dans laquelle elle est menée, permet de recueillir les avis et les besoins des habitants. Mais ensuite, ceux-ci sont-ils pris en compte ? Généralement, les opérateurs tentent de plus en plus de respecter les souhaits des habitants en matière de relogement (dans la limite des critères d'éligibilité à certains types de logements). Ils tentent

⁹⁰⁹ Entretien 26A.

⁹¹⁰ entretien 42A.

⁹¹¹ entretien 44A.

⁹¹² entretien 45A.

aussi d'inclure dans les programmes des opérations les équipements publics sollicités par la population. Par exemple dans le cadre de la RHI sur le quartier d'Eau Lisette, qui apparaît pourtant comme l'une des plus autoritaires en cours actuellement, les deux seules demandes des habitants recensées dans les enquêtes sociales, à savoir une aire de jeux pour les enfants et une maison de quartier, ont été intégrées dans le programme prévisionnel de l'opération RHI. De même sur les quartiers de la Rivière des Galets et de Say Piscine à la Réunion, le parti pris des aménageurs est de respecter les souhaits exprimés par les habitants lors des enquêtes préalables menées par Léon Attila CHEYSSIAL. Mais dans beaucoup d'autres cas, qui semblent plutôt appartenir au passé mais ne sont pas si lointains, les habitants ont souffert d'avoir été consultés sans que leurs avis ne soient ensuite pris en compte. BLONDIAUX et SINTOMER se sont interrogés sur les liens entre la délibération et la décision : une fois que les citoyens ont donné leur avis, cet avis influence-t-il la décision ? En l'absence d'influence, ils considèrent que le processus délibératif est gravement affaibli car : « *comment convaincre des citoyens de participer sans leur donner l'assurance préalable que leur opinion sera entendue ?* » (BLONDIAUX, SINTOMER, 2002, p. 31). C'est un problème que nous avons rencontré par exemple dans le quartier de Kayenn, en Guadeloupe. Certaines propositions de l'association des habitants ont été prises en compte, note Gilles V., mais d'autres pas du tout. Selon lui, les habitants ont donc eu globalement l'impression que les projets ne correspondaient pas du tout aux objectifs de la population et sont devenus très méfiants, voire désabusés. Il en a résulté une certaine démobilisation au sein de l'association des habitants du quartier⁹¹³. Sur la RHI de Bonan Vassor, dans la commune du Moule toujours en Guadeloupe, les habitants ont mal vécu l'absence de prise en compte des souhaits qu'ils avaient exprimés, comme le raconte la responsable RHI de la SEM qui a repris cette RHI alors qu'elle était déjà lancée. « *Pour ne rien vous cacher, quand on a repris la RHI Bonan Vassor, on a eu de nombreuses interventions de personnes qui ont exprimé leur ras le bol. Ils nous ont montré l'arrêté d'insalubrité, qui dit « on va tenir compte de votre souhait », et l'opérateur à l'époque n'en n'a pas tenu compte* »⁹¹⁴. Même dans les quartiers où un travail plus approfondi avec la population a été réalisé, comme à Volga Plage en Martinique, on retrouve ce sentiment un peu désabusé au sujet de la consultation. « *C'est bien, parce qu'avant la RHI il y a eu des réunions de quartier et tout. Mais ils ne se soucient pas toujours de nous, ils veulent faire un projet pour les élections surtout* », dit Christophe J. Son ami Jean-Michel A.

⁹¹³ entretien 16B.

⁹¹⁴ entretien 42A.

enchaine en disant : « *oui, la RHI c'est surtout pour montrer qu'ils ont fait quelque chose, et pour que la ville soit plus belle pour les touristes. C'est plutôt pour les touristes que pour les habitants du quartier* »⁹¹⁵. Si l'avis des habitants consultés n'est pas, ou pas suffisamment, pris en compte, on assiste plutôt à un simulacre de concertation. Le paroxysme est atteint dans certaines opérations RHI où les opérateurs allaient rencontrer les familles pour négocier, mais avec le bulldozer en embuscade, prêt à intervenir quoi qu'il en soit. « *Finalement c'était une non négociation, parce que même si on allait voir la famille pour négocier, si il y avait le bull derrière c'était vu comme une non négociation* » se souvient le chef du service aménagement d'un aménageur réunionnais⁹¹⁶. Les simulacres de consultation peuvent aussi être réalisés dans le but d'emporter l'adhésion sur le projet à moindre frais. C'est une pratique souvent dénoncée y compris en métropole, un exemple célèbre étant issu d'un rapport de Jean-Paul ALDUY, ingénieur des Ponts et Chaussées, qui retrace le processus d'élaboration du SDAU d'Ile-de-France dans les années 60. Ce rapport démontre notamment que « *le schéma directeur est sorti rigoureusement intact de la procédure de concertation -consultation* » (cité par AMIOT, 1986, p. 195). Il dénonce un consensus entièrement fabriqué, et un marketing de l'Etat pour remporter l'adhésion⁹¹⁷. Encore aujourd'hui, le fait d'associer de nombreux acteurs et de mettre en avant un processus de consultation peut viser à faire accepter les projets sans toutefois prendre en compte les résultats de la consultation : l'objectif n'est plus du tout la démocratie mais l'efficacité, la levée des blocages : « *en impliquant davantage d'acteurs, la délibération favoriserait l'acceptation sociale des décisions* » (BLONDIAUX, SINTOMER, 2002, p. 32). Le problème de la prise en compte des avis recensés lors des phases de consultation des habitants est également soulevé par l'avocat Maître Yves DELAIRE. Selon lui, « *la concertation, c'est plus qu'une consultation, c'est une discussion entre l'administration et les intéressés sur un pied d'égalité, c'est la recherche d'un compromis* » (DELAIRE, 2002, p. 6). Or il montre que « *tout ce que l'on appelle concertation n'est sur le plan juridique qu'une consultation* », c'est-à-dire un avis simple qui ne lie pas la puissance publique pour prendre sa décision.

En matière de RHI dans les DOM, il apparaît également que la concertation recherchée par les pouvoirs publics se résume bien souvent à une simple consultation des habitants. Celle-ci a

⁹¹⁵ rencontre 6B.

⁹¹⁶ entretien 33A.

⁹¹⁷ JP ALDUY, M.DAGNAUD, *La Vème République et l'aménagement de la région de Paris*. Paris. Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Ile-de-France, Paris, 4 volumes, 1977 et 1978.

des effets mitigés sur les projets de résorption de l'habitat insalubre car elle n'est pas toujours menée dans l'objectif de prendre réellement en compte les besoins des habitants. En outre, quand bien même elle serait menée dans cet objectif, il arrive que lors du passage à la phase opérationnelle, les projets ne prennent pas en compte les aspirations exprimées par les habitants. Un bureau d'étude en Guadeloupe constate par exemple que les enquêtes sociales sont assez poussées mais qu'elles ne sont pas toujours suivies d'effet car « *après il y a le côté opérationnel et financier qui prend le pas, et ce n'est pas toujours facile* »⁹¹⁸. A La Réunion le coordinateur RHI de la Ville du Port dresse le même constat : « *comment s'est passé le décalage entre cette volonté de bien faire, et le résultat ? C'est la logique opérationnelle qui l'emportait sur le simple désir politique de respecter les gens. Je suis bien placé pour en parler parce que j'étais des deux côtés* »⁹¹⁹.

7.1.2.3. Des habitants associés à l'élaboration des projets :

La phase ultime de la concertation avec les habitants consiste à les faire participer à l'élaboration même du projet. Au lieu d'être consultés en amont sans qu'un réel travail partenarial ne s'engage et ne se poursuive tout au long du projet, les habitants sont acteurs dès le départ, et ce pendant toute la durée de l'opération. C'est une des préconisations du guide sur la RHI outre-mer élaboré en 1997 par le Ministère de l'Équipement et le Ministère de l'Outre-mer : « *il est important de permettre la libre expression de chacun sur tout projet de quartier avant même que celui-ci n'ait été formalisé ni même, dans certains cas, envisagé par les pouvoirs publics* »⁹²⁰. Comme l'exprime l'architecte Léon Attila CHEYSSIAL, les habitants sont dans ce cas-là véritablement « *co-producteurs de l'espace* ». Contrairement à ce qui peut se produire lors d'une simple consultation, ici les demandes des habitants sont automatiquement prises en compte puisque ce sont elles qui servent de fondement à l'élaboration du projet. La chargée d'opérations habitat et développement urbain à la CCNM⁹²¹ distingue bien, dans les étapes de la « concertation » avec les habitants, les phases d'information et celles d'élaboration partenariale du projet. « *A l'annonce des résultats des*

⁹¹⁸ Entretien 43A.

⁹¹⁹ Entretien 35A.

⁹²⁰ *La résorption de l'habitat insalubre outre-mer*, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, Ministère de l'Outre-mer, guide méthodologique en 4 volumes réalisé par la Caisse des Dépôts, 1997.

⁹²¹ Communauté de communes du Nord de la Martinique.

enquêtes d'insalubrité, si la maison doit être démolie, il y a une réunion d'information, bien sûr avec les élus, nos partenaires et le bureau d'étude, et après il y a vraiment un travail de proximité à faire avec les ménages pour l'adhésion au projet, et la participation vraiment à l'élaboration du projet d'aménagement. Avec leurs souhaits : si on doit reloger sur place, si on doit faire des équipements de proximité comme des jardins d'enfants, des équipements sportifs, pouvoir intégrer tout ça dans le cadre du projet de restructuration »⁹²². Pourquoi est-ce important, pour certains acteurs, de faire participer les habitants à l'élaboration même du projet ? Dans les trois réponses explicites que nous avons eues, c'est important parce que ce sont les habitants qui vont ensuite vivre dans les logements et dans le quartier rénové. « Je veux travailler avec les gens, parce que ce sont eux qui vont vivre dans le quartier après, pas moi », explique un urbaniste au sein d'un bureau d'études en Guadeloupe⁹²³. De même, une future assistance sociale guyanaise justifie l'association des habitants ainsi : « c'est eux qui vont finalement habiter le logement, donc les associer. Je pense que les associer un petit peu plus à ce qui se fait ça ne serait pas une mauvaise chose ! »⁹²⁴. Enfin, l'architecte sociologue Léon Attila CHEYSSIAL explique qu'il recense les attentes de chaque famille, lorsqu'il réalise des enquêtes sociales sur un quartier insalubre. « Je n'ai pas d'a priori, j'essaie de comprendre ce que les gens disent, et quels sont leurs problèmes.(...). Les gens deviennent co-producteurs de l'espace. C'est normal, ce sont leurs problèmes, c'est leur quartier »⁹²⁵. Le guide méthodologique sur la RHI outre-mer de 1997 justifie également la concertation avec les habitants par le fait que « c'est de leur avenir qu'il s'agit »⁹²⁶. Cette conception de la concertation sous-entend que les acteurs institutionnels estiment que les habitants sont capables de donner des idées pour bâtir un projet. « On a des gens qui sont des anciens maçons ou qui ont travaillé dans le BTP. Ils ont des idées, ils ne sont pas complètement nuls », dit par exemple Léon Attila CHEYSSIAL. A l'inverse, certains considèrent qu'il n'est pas possible ou pas souhaitable de communiquer avec les habitants des quartiers spontanés, ce qui interdit toute association étroite entre pouvoirs publics et habitants. « Avec l'ancienne municipalité, qui était communiste, je pouvais faire ça mais la municipalité actuelle ne comprend rien à mes méthodes ! Pour eux, c'est juste de la graine de bandits, et tant mieux si ils sont en prison », déplore par exemple Attila CHEYSSIAL. Il fait d'ailleurs porter les plus

⁹²² Entretien 22A.

⁹²³ entretien 43A.

⁹²⁴ entretien 4A.

⁹²⁵ entretien 29A.

⁹²⁶ *La résorption de l'habitat insalubre outre-mer, volume n°1*, Ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, Ministère de l'outre-mer, janvier 1997. p. 91.

grosses responsabilités non pas aux élus mais aux opérateurs et aux travailleurs sociaux, qui travaillent vraiment sur le terrain : *« ce sont plutôt les gens qui travaillent sur le terrain qui ont du mal à ne pas considérer les gens des bidonvilles comme des catégories inférieures, avec lesquelles on n'est pas sensé discuter »*, constate-t-il. Pour l'architecte, bien mener la concertation ne dépend pourtant que de la façon dont on considère les habitants, pas tellement d'hypothétiques compétences de négociation ou d'écoute. *« Ce n'était pas compliqué, dit-il au sujet de la concertation, il fallait juste écouter les gens, les considérer comme des gens normaux et pas comme des monstres »*⁹²⁷. Il est donc nécessaire de considérer les habitants d'une part comme des gens normaux, d'autre part comme des gens qui ont des idées en matière d'urbanisme et d'habitat, pour que la concertation soit efficace. Là encore, il n'est pas automatique que les acteurs institutionnels, qui détiennent comme nous l'avons vu l'expertise technique, le « savoir savant », considèrent que les habitants détiennent aux-aussi certaines formes de savoir, qui seraient des « savoirs profanes ». Or pour Pascal PERQ notamment, la question des compétences des habitants des quartiers spontanés en matière d'aménagement urbain ne devrait même pas se poser, puisque les habitants sont de fait les aménageurs de leur espace de vie. Pour l'auteur, la collaboration entre habitants et pouvoirs publics sur les projets de restructuration ne doit donc même pas être questionnée, la question est plutôt de savoir comment s'y prendre : *« il ne s'agit pas de choisir entre l'action envers les gens et le renoncement à l'implication des pouvoirs publics dans ces quartiers, il s'agit d'inventer de réelles formes de collaboration entre les pouvoirs publics qui gèrent les crédits, les moyens et les prérogatives de la puissance publique, et les habitants, avec leurs propres projets, leurs propres compétences, leurs propres différences et leurs propres contradictions »* (PERQ, 1994, p. 17). Nous verrons ultérieurement comment certains opérateurs organisent la co-production des projets avec les habitants. Les méthodes d'association des habitants à l'élaboration des projets sont-elles plus complexes et plus coûteuses que les autres ? L'architecte Léon Attila CHEYSSIAL considère que sa méthode est généralisable sans difficultés, étant donné qu'elle ne coûte pas particulièrement plus cher et qu'elle n'exige pas de formation particulière, juste d'accepter d'écouter et de prendre en compte les habitants. *« Ce n'est pas très compliqué de généraliser ma méthode. La seule chose que ça nécessite, c'est de sortir de son cadre de travail classique »*, estime-t-il⁹²⁸. S'agissant du coût de sa méthode participative, les opinions sont partagées. Pour le coordinateur RHI de la Ville du

⁹²⁷ entretien 29A.

⁹²⁸ Entretien 29A.

Port, cette méthode coûte plus cher car elle amène à intégrer de plus nombreuses exigences, y compris sur la qualité des matériaux. « *Concrètement, ça vous coûte plus cher d'appliquer une méthode de concertation très poussée ? oui, évidemment !* » dit-il sans hésiter⁹²⁹. Pour autant, il considère que cette méthode favorise voire conditionne la réussite des opérations RHI. C'est aussi l'avis de la DDE de La Réunion, qui parle donc de rentabilité à long terme : selon le chef du service habitat, cette méthode coûte plus cher au départ mais l'investissement est largement retrouvé par la suite. La méthode est donc plus rentable à long terme. Quant à Léon Attila CHEYSSIAL, il affirme catégoriquement que « *il n'y a aucune différence en termes de prix. Il n'y a pas de raison qu'il y en ait* », puisque c'est juste une question d'attitude⁹³⁰. Au lieu de passer du temps à convaincre les habitants du bien fondé d'un projet, ou bien de passer du temps à débloquer une situation a posteriori, il passe du temps beaucoup plus en amont pour l'élaboration même des projets. Même en termes de temps passé, l'architecte pense que sa méthode n'est pas réellement plus coûteuse. Il reste difficile de l'estimer financièrement. En effet, chaque RHI est très différente donc il n'est pas aisé de comparer les bilans financiers. Par ailleurs, les sommes allouées à « l'accompagnement social » sont souvent forfaitaires.

Conclusion 7.1.2 :

Les acteurs de la RHI dans les DOM sont aujourd'hui tous conscients de l'importance d'associer les habitants aux projets. Toutefois, les formes de la « participation » des habitants sont très diverses : elles vont de la simple information à la co-production des projets. Or le plus souvent, ne s'agit-il pas d'informer les habitants ou de les convaincre mais sans leur accorder la possibilité d'influer sur les projets ? Comme le constatent Claude GEHIN et Thierry PAULAIS, l'association des habitants à l'élaboration des projets « *s'est certes généralisée dans le principe* » mais dans les pratiques, « *les acteurs institutionnels se limitent souvent à une communication du projet et à une consultation des habitants sur le mode de leur relogement* » (GEHIN et PAULAIS, 2000, p. 104). Ces formes d'association des habitants reviennent alors à pratiquer une autre forme d'urbanisme autoritaire.

7.1.3. Réactions des habitants à l'annonce d'une opération RHI :

⁹²⁹ entretien 35A.

⁹³⁰ Entretien 29A.

Après avoir analysé la façon dont les acteurs institutionnels conçoivent le rôle des habitants lors d'une opération de RHI, nous allons nous demander comment les habitants réagissent à l'annonce d'un projet d'aménagement sur leur quartier. Leurs réactions sont en effet révélatrices du climat de confiance ou au contraire de méfiance, voire de peur, qui s'installe autour d'une opération de RHI.

7.1.3.1. L'espérance de voir les conditions de vie s'améliorer :

A l'annonce d'un projet RHI, cette réaction n'est pas fréquente. Elle peut cependant survenir une fois les premiers doutes passés, comme le raconte un chargé d'opération à l'agence des 50 pas géométriques de Guadeloupe. Selon lui, les gens sont d'abord inquiets, ils ont peur du nouveau, mais dès que l'opération démarre vraiment, ils sont satisfaits de voir qu'on s'occupe de leur quartier : « enfin quelque chose de concret pour le quartier », lui disent souvent les habitants⁹³¹. C'est aussi ce qu'a ressenti Christophe J., membre actif de l'association Dyemn à Volga Plage en Martinique. Il avoue que la plupart des habitants étaient plutôt inquiets à l'annonce de la RHI, mais pour lui c'était une bonne chose : *« moi j'étais content. Il y a un moment que j'avais envie de voir évoluer le quartier. D'ailleurs il y a eu des heurts entre moi et la ville de Fort-de-France, je leur reprochais un certain laxisme vis-à-vis de Volga. Ils faisaient des choses pour Trénelle, pour Texaco, et rien pour Volga ! »*⁹³².

Toutefois, à l'exception de Christophe J. nous n'avons pas rencontré de franche expression de satisfaction, à l'annonce d'une RHI, parmi les habitants interrogés. Nous avons en fait seulement constaté ce type de réaction dans le cas de la RHI d'Eau Lisette. Le sentiment de satisfaction et d'espoir est partagé tant par les habitants de la Cité que par les habitants du bidonville (pour ceux qui seront relogés), lesquels vivent dans des conditions de grande précarité par rapport à d'autres quartiers beaucoup mieux vécus par leurs habitants comme Kayenn en Guadeloupe ou Volga Plage en Martinique. *« Moi j'ai vu le projet, si ça prend naissance, ça sera quelque chose de...vraiment bien »*, trouve Christian I., un habitant de la Cité. Il apprécie que les autorités municipales, et en premier lieu le maire, se soucient enfin de leur quartier : *« il a mis Eau Lisette en priorité, j'ai vu sur son programme, et après le Mont*

⁹³¹ Rencontre 37A.

⁹³² Entretien 26B.

baduel, donc c'est déjà une bonne chose qu'on soit prioritaire », dit-il⁹³³. David A., jeune habitant de la Cité employé par la SIGUY pour assurer l'accompagnement social pendant les relogements, estime que tous les habitants de la Cité partagent cette satisfaction. « Tout le monde était content, la Cité avait besoin d'être réhabilitée, et tout le monde voulait que l'image d'Eau Lisette soit revalorisée », explique-t-il. Il faut dire que les habitants de la Cité se sont battus pour que les pouvoirs publics interviennent enfin sur le bidonville, et accessoirement sur leur propre Cité, n'hésitant pas comme nous l'avons déjà vu à commencer eux-mêmes, en 2001, la démolition de certaines cases au sein du bidonville... On peut dire que ce sont les habitants de la Cité qui ont accéléré la décision de lancer une RHI sur Eau Lisette, aussi peut-on comprendre leur satisfaction de voir le projet s'engager enfin. Du côté des habitants du bidonville, les personnes qui ont droit à un relogement sont également pleines d'espoir et se disent « très contentes ». C'est le cas de Marie-Lucette B., une vieille dame haïtienne qui a hâte d'avoir son nouveau logement social : « *qu'est-ce qui va changer, quand vous allez avoir votre nouveau logement ? - Je vais être très contente (...), je suis contente de partir* »⁹³⁴. Il en allait de même pour l'un des premiers relogés du bidonville, Michel J., bien qu'il se plaigne aujourd'hui des nombreux inconvénients de son nouveau studio HLM. « *Comme moi j'avais demandé d'avoir une maison, j'étais bien content qu'on me retire de là-bas et qu'on vienne de mettre là* », dit-il⁹³⁵. Dans le cas du bidonville d'Eau Lisette, les familles avaient souvent déjà effectué des demandes de logement social et souhaitaient quitter le quartier. Cela explique leur satisfaction à l'annonce d'une opération de RHI.

Du côté des acteurs institutionnels, nous verrons que la plupart estiment que les habitants sont plutôt inquiets à l'annonce d'une opération RHI. Certains estiment au contraire que tout se passe plutôt bien, mais leur discours n'est pas exempt d'ambiguïtés. Par exemple, le chef de la cellule RHI de la DDE de Martinique trouve que « *globalement ça se passe bien (...). Quand on prend le temps d'expliquer aux gens la situation, et de quoi il s'agit, il n'y a pas de problèmes* », Mais il enchaîne immédiatement en disant que « *après dans la réalisation ça peut poser plus de problèmes* ». De même, le directeur de l'agence d'urbanisme de la Martinique est un peu contradictoire en disant qu'il y a peu de réticences à l'annonce des projets mais qu'il y en a quand même.... « *Est-ce que les habitants des quartier sont mis au*

⁹³³ Entretien 34B.

⁹³⁴ Rencontre 31B.

⁹³⁵ Entretien 32B.

courant des opérations qui vont être menées, et est-ce qu'ils comprennent les opérations qui vont être menées sur leur quartier ? - ah oui oui , il n'y a pas de réticences, enfin il y a eu deux ou trois réticences mais en général il n'y a pas de grosses réticences », dit-il. En fait, beaucoup d'acteurs expriment le fait que les habitants soient plutôt à l'écoute, curieux, dans l'attente, lors des premières prises de contact, mais les problèmes surviennent dès qu'il s'agit de passer à une phase plus opérationnelle. « Il y a deux types de réaction », dit la responsable RHI d'un aménageur en Guadeloupe. « La première c'est que les gens viennent souvent pour recevoir l'information, il y a peu de réactions, ils viennent surtout écouter. (...) En général, quand on présente une opération, les gens sont très à l'écoute, très ouverts (...). Mais quand on rentre un peu plus vers la phase opérationnelle, (...), là on va toucher à des choses très concrètes qui les concernent directement, et là ils sont plus inquiets »⁹³⁶. Finalement, les réactions de satisfaction ou d'espérance sont donc souvent ambiguës, même pour certains habitants qui se veulent « confiants » mais qui pensent simultanément qu'on ne leur « laisse pas espérer grand chose ». « Qu'est-ce que vous pensez du projet de restructuration du quartier, qu'est-ce que vous pensez qu'il va se passer maintenant ? - Sincèrement, j'ai confiance. Je sais que ça se fera », dit Olivier A. au sujet du projet d'aménagement du Mont Baduel. Mais peu après il dit : « le maire, il nous tient informé mais il ne nous laisse pas espérer grand chose quand même »⁹³⁷.

7.1.3.2. La méfiance :

Si certains habitants se montrent plein d'espoirs à l'annonce d'une opération RHI, la plupart sont plutôt méfiants. Il existe plusieurs causes de méfiance. D'abord, une méfiance envers le système politique, qui naît parce que des promesses n'ont pas été tenues par le passé ou tout simplement parce que les habitants entretiennent un sentiment de méfiance généralisé envers leurs élus. Le chef du service aménagement d'un opérateur réunionnais estime ainsi qu'à l'annonce d'une opération RHI, les habitants sont d'abord suspicieux, puis inquiets : « la première chose c'est de la suspicion politique : vous êtes à la botte des élus ? Après c'est : « écoutez, ça fait 4 fois que vous venez en 5 élections, on a compris qu'on aurait jamais rien », et une fois qu'on a franchi ces deux étapes, qui sont systématiques, qui sont devenues

⁹³⁶ Entretien 42A.

⁹³⁷ Entretien 33B.

systématiques, alors la peur apparaît » dit-il⁹³⁸. La méfiance vient ici plutôt de promesses antérieures non tenues. Cette réaction se retrouve quel que soit le DOM. Par exemple, c'est ce que constate Gilles V., habitant du quartier de Cayenne en Guadeloupe. Selon lui, les blocages multiples et le temps pris par les projets ont entraîné une grande méfiance dans le quartier, surtout chez les jeunes et les adolescents, parce que « *les promesses étaient nombreuses juste avant les élections mais en fait rien n'était fait* », dit-il. De façon plus générale, il critique le système politique dans son ensemble, qu'il estime trop clientéliste. « *Les politiciens vont avoir des problèmes un jour* » dit-t-il. « *Ils font beaucoup de promesses, et abusent les gens, surtout les jeunes du quartier qui commencent à être très en colère* »⁹³⁹. Un chargé d'opération à l'agence des 50 pas géométriques de Guadeloupe, qui travaillait anciennement à la cellule RHI de la DDE de Guadeloupe, milite également pour un système politique moins corrompu et plus citoyen : il regrette que les maires promettent toujours la gratuité et la facilité à leurs électeurs, et estime qu'il faut au contraire sortir de la logique d'assistanat⁹⁴⁰. C'est aussi l'avis d'une martiniquaise qui travaille au service « contentieux de l'urbanisme » de la DDE de la Martinique. Elle se montre très critique envers les élus martiniquais, et du même coup envers leurs électeurs. « *Les martiniquais élisent des incultes* », dit-elle. Elle ne comprend pas comment on peut élire un maire qui ne sait pas parler, pas écrire, pas réfléchir. Seul le clientélisme gouverne, selon elle⁹⁴¹. Cette « crise de la représentation » politique n'est pas spécifique aux DOM. En métropole aussi, « *l'idée d'une crise de la représentation est devenue un lieu commun* ». La crise de la démocratie représentative se manifeste notamment par un « *recul important du militantisme partisan, la montée de l'abstention ou la distance croissante des citoyens envers le système politique* » (BLONDIAUX, SINTOMER, 2002, p.30). Toutefois, on peut dire que la crise de la représentation prend des proportions plus aiguës encore dans les DOM, d'une part parce que le clientélisme y est plus fort, facilité par la plus grande proximité entre élus et électeurs, et, d'autre part, parce que les habitants y sont plus politisés paradoxalement. Presque tous s'intéressent de près à la politique, ils connaissent bien leurs élus et se montrent donc plus facilement critiques.

⁹³⁸ Entretien 33A.

⁹³⁹ Entretien 16B.

⁹⁴⁰ rencontre 37A.

⁹⁴¹ Entretien 17A.

Le deuxième type de méfiance se manifeste envers le projet lui-même, et par répercussion envers l'opérateur responsable de sa mise en œuvre. Les habitants craignent de voir se réaliser un projet qui ne leur convient pas du tout. Gilles V., habitant de Cayenne en Guadeloupe, explique qu'à côté des promesses non tenues, la méfiance des habitants de son quartier a une seconde origine : *« et ensuite les projets ne correspondaient pas du tout aux objectifs de la population »*⁹⁴². Dans d'autres quartiers touchés par une RHI en Guadeloupe, la responsable RHI d'un opérateur constate que *« certaines personnes ont été traumatisées, par des logiques de décasement à l'époque qui ne se faisaient pas tellement dans les règles »*. Cette expérience douloureuse d'opérations de RHI passées fait qu'aujourd'hui, les opérateurs ont un long travail à mener pour réinstaurer la confiance. *« Souvent, il y a une question de confiance à instaurer, et la confiance ça ne se décrète pas »*, dira un urbaniste au sein d'un bureau d'études en Guadeloupe⁹⁴³. Ce travail est notamment compliqué lorsque surviennent des relogements provisoires en logements locatifs, avant les relogements définitifs dans des logements en accession à la propriété. *« Il faut déployer des moyens énormes pour convaincre les gens, quand on les relogé, que c'est du provisoire. Ils peuvent penser que c'est une stratégie de l'opérateur, ou de la collectivité, pour les faire partir du quartier, et les parquer comme ils disent dans des logements locatifs »*. Nous voyons là que les habitants n'hésitent pas, dans certains quartiers, à soupçonner les opérateurs d'avoir des « stratégies » pour abuser de leur confiance. En Guyane, nous avons retrouvé cette suspicion au Mont Baduel et à la BP 134. Deux habitants du Mont Baduel pensent par exemple que les risques de glissement de terrains avancés par la mairie sont un prétexte pour déloger les habitants et réaliser un nouveau projet sur ce site privilégié. Ils racontent une expérience similaire sur des terrains voisins, également déclarés à risques : *« on déloge les gens. Et je crois que 6 ou 7 mois après, je ne me rappelle plus exactement, ils ont acheté le terrain, ils ont remblayé et ils ont construit »*, dit Watson C. Son ami Michel C. enchaîne : *« ils ont remblayé et ils ont construit, oui. Alors que c'était zone à risque, ils ont délogé les gens ! »*. A la question *« vous pensez qu'ici, ils pourraient déloger les gens et faire un projet après ? »*, Watson C. répond alors sans hésiter : *« ils ont déjà un projet, ils ont un projet pour le Mont Baduel »*⁹⁴⁴. A la BP 134, Pedro Q. a entendu dire que la mairie avait prévu de vendre les terrains à leurs occupants, mais qu'elle allait récupérer les terrains que les habitants ne pourraient pas acheter faute de moyens pour réaliser un autre projet, des nouveaux logements sur le quartier, pour d'autres

⁹⁴² entretien 16B.

⁹⁴³ Entretien 43A.

personnes. « *Ce que j'ai appris dernièrement, c'est que le projet, c'est qu'ils vont passer dans toutes les maisons et ils vont voir si j'ai la possibilité d'acheter le terrain. (...) Si j'ai la possibilité, le terrain va me revenir. Si j'ai pas la possibilité, là tu es obligé de laisser ton terrain. Ils vont... il paraît qu'il y aura d'autres projets pour ces terrains. Je ne sais pas. C'est ça qu'ils nous ont dit* »⁹⁴⁵. Mais le plus souvent, la méfiance sur le projet vient du fait que les habitants ont connaissance d'opérations RHI qui n'ont pas été bien vécues par les habitants, sans en avoir eux-mêmes une expérience personnelle. La RHI a en effet globalement très mauvaise réputation. C'est pourquoi au-delà de la méfiance, les habitants sont généralement très inquiets à l'annonce d'une opération de RHI.

7.1.3.3. La crainte du changement ou de la perte des rares biens possédés :

La réaction la plus fréquente que nous avons observée est l'inquiétude, la peur. Cette réaction démontre la permanence d'un urbanisme autoritaire, car a priori les habitants devraient plutôt être satisfaits de voir s'engager une opération sensée être faite pour eux, pour améliorer leurs conditions de vie. Mais l'ensemble des acteurs institutionnels, quel que soit le DOM, reconnaissent que les gens sont inquiets : « *les gens paniquent souvent* », « *il ne faut pas se le cacher, les gens sont inquiets* », « *ce sont des gens qui sont inquiets* », « *c'est vrai que les gens ont peur* » etc. Pourquoi les habitants sont-ils inquiets ? Parmi les deux raisons les plus souvent citées, il y a la peur du changement, et la peur d'être dépossédé. C'est ainsi que Christophe J. explique l'inquiétude des habitants de son quartier, Volga Plage : « *même si ils n'avaient pas grand chose, ils avaient peur de perdre ce qu'ils avaient, et ils ne savaient pas ce qu'ils allaient trouver. Ils avaient peur du changement* »⁹⁴⁶. Selon la DDE, la peur de changer d'habitude persiste encore dans les RHI qui se lancent actuellement en Martinique . « *Quand on leur dit qu'on va réhabiliter, ils ont peur de partir, de changer d'habitude en fait* », dit le chef de la cellule RHI⁹⁴⁷. Une consultante de l'agence d'urbanisme de La Réunion estime que la principale raison de l'opposition des habitants aux RHI est justement qu'ils ne veulent pas, ou ne « savent pas » rompre avec leurs habitudes : « *il y a des personnes qui ne veulent pas quitter ce genre de logements, pour plein de raisons : par peur du*

⁹⁴⁴ Entretien 36B.

⁹⁴⁵ Entretien 35B.

⁹⁴⁶ Entretien 26B.

⁹⁴⁷ Entretien 23A.

changement, parce qu'ils ne savent pas rompre avec les habitudes »⁹⁴⁸. Mais pourquoi les habitants des quartiers insalubres et illégaux devraient-ils automatiquement accepter de changer ainsi de mode de vie ? Les habitants des autres quartiers de la ville doivent-ils eux aussi « changer d'habitude » ? Le deuxième facteur de crainte est la dépossession. Même sans titre de propriété, nous avons vu que les habitants se sentent propriétaires de leur maison, voire de leur terrain. Ils y sont très attachés, et les ont conquis dans la lutte ou au prix de très grands investissements physiques et financiers. Aussi expriment-ils souvent la crainte que leur maison soit démolie. « *Il ne faut pas se le chacher, les gens sont inquiets. Parce qu'on va avoir un parti pris, des options, en matière de démolition. Quand on a des cases insalubres, on ne peut pas faire autrement, il faut bien démolir* », dira la responsable RHI d'un aménageur en Guadeloupe⁹⁴⁹. Un urbaniste au sein d'un bureau d'études explique que le statut précaire des habitants leur fait craindre de perdre leur maison, et que c'est cette même précarité qui justifie que les pouvoirs publics puissent parfois les reloger ailleurs, de façon plus ou moins autoritaire. « *Ces gens là n'ont aucune des terre, ils n'ont pas de titre de propriété, donc il y a une espèce de crainte, ils comprennent très vite que de toutes les façons on va mettre les choses aux normes, tant d'un point de vue spatial que d'un point de vue juridique. (...) La crainte qu'ils expriment, c'est qu'on aille les jeter ailleurs. Ils n'ont plus de prise sur leur futur* », dit cet urbaniste⁹⁵⁰. Ne pas avoir de prise sur son futur, ne pas savoir de quoi demain sera fait, c'est une troisième raison de la crainte des habitants à l'annonce d'une opération de RHI. Pourtant là encore, si le projet était réellement partagé avec les habitants dès l'amont, ces derniers ne sauraient-ils pas ce qu'ils vont « devenir » ? L'opacité de certains élus ou de certains aménageurs sur les projets de RHI ne peut qu'accentuer les craintes des habitants. La Ville de Cayenne, qui communique très peu sur ses projets RHI, explique que les habitants du Mont Baduel sont inquiets à cause de ces incertitudes. « *C'est des gens qui sont inquiets. Qu'est-ce qu'ils vont devenir ? Je suis né là, mes enfants aussi...* », dit la responsable de la division urbanisme d'aménagement de la Ville de Cayenne⁹⁵¹. La chargée de mission RHI dira également : « *c'est vrai que les gens ont peur sur le Mont Baduel surtout qu'il y a déjà eu des démolitions, ils ne savent pas ce qui va se passer* »⁹⁵². Pedro Q., habitant de la BP 134 dans la commune de Rémire-Montjoly également en Guyane, exprime cet

⁹⁴⁸ Entretien 25A.

⁹⁴⁹ Entretien 42A.

⁹⁵⁰ Entretien 43A.

⁹⁵¹ Entretien 45A.

⁹⁵² Entretien 46A.

arbitraire auquel sont souvent soumis les habitants des quartiers insalubres : « *ben on est là, on attend, pour voir ce qu'ils vont faire avec nous* »⁹⁵³. Il a l'impression de n'avoir aucune prise sur son avenir non plus, et semble attendre des décisions venues d'en haut, non personnalisées, attendre qu'un « ils » mystérieux décide de leur sort.

Conclusion 7.1.3. :

Nous avons pu distinguer trois types de comportements : parfois, les habitants sont plutôt satisfaits de voir une opération d'engager, car ils étaient dans l'espérance de voir quelque chose de concret se réaliser pour améliorer leur cadre de vie. Cependant, le plus souvent, c'est plutôt un sentiment de méfiance qui domine. Cette méfiance se double souvent d'une grande inquiétude : peu rassurés à cause de la précarité de leur statut d'occupation, les habitants des quartiers insalubres et illégaux craignent souvent de perdre le peu qu'ils ont. La méfiance comme la peur sont deux réactions qui témoignent d'une forme autoritaire d'urbanisme, qui maintient les habitants dans une relation de domination.

Conclusion 7.1 : différentes formes de pouvoir des acteurs institutionnels font perdurer des pratiques d'urbanisme autoritaire

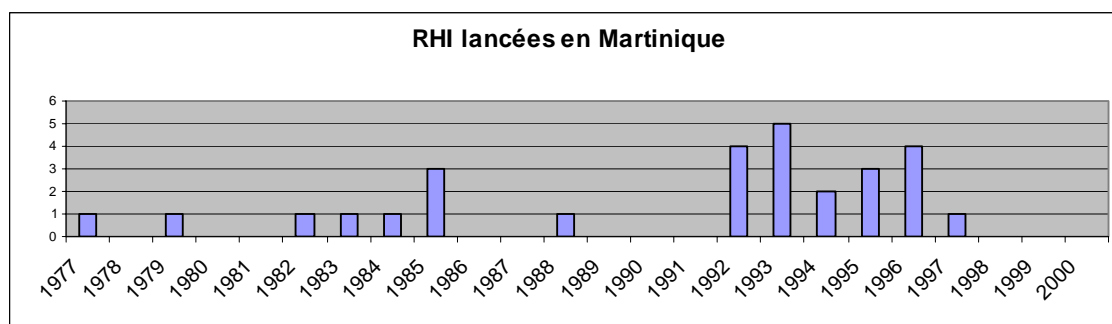
La première source de pouvoir des acteurs publics est issue de leurs compétences techniques et de leur légitimité à imposer l'intérêt général. La conception de l'urbaniste comme scientifique capable de faire le bonheur des habitants même malgré eux sous-tend encore certaines opérations de RHI. La deuxième source de pouvoir vient des capacités à choisir les formes et les impacts de la participation des habitants. Omniprésente dans les discours, la « participation » est souvent mise en œuvre, dans la pratique, comme une simple consultation dont l'objectif n'est pas de recenser et de prendre en compte les besoins des habitants mais plutôt d'éviter les blocages des projets. Ces pratiques de la participation, qui ne sont pas automatiques mais qui restent majoritaires dans les projets que nous avons étudiés, sont un signe supplémentaire de la permanence de pratiques autoritaires puisqu'elles montrent que les pouvoirs publics et les aménageurs n'accordent pas toujours aux habitants le droit de s'exprimer ou, s'ils s'expriment, d'être pris en compte. Enfin, la fréquence des réactions de peur et de méfiance des habitants à l'annonce d'une opération RHI sont aussi un signe du

⁹⁵³ Entretien 35B.

pouvoir des acteurs publics, qui montre que même dans les cas où les pratiques ont évolué, le souvenir d'expériences autoritaires passées en matière de RHI est encore très présent dans l'esprit des habitants. Mais ces derniers acceptent-ils passivement ces formes d'urbanisme autoritaire ? Dans certains cas, les réactions initiales de méfiance et de peur, qui sont des réactions passives, des sentiments, vont évoluer en action, sous forme de mobilisation collective, qui pourront impacter les projets.

7.2. Blocage des opérations et évolution des pratiques

Dans les quatre DOM, et plus spécifiquement en Guyane et en Martinique, les opérations RHI peinent à voir le jour ou bien connaissent de forts blocages pendant leur mise en œuvre, qui peuvent aller jusqu'à l'abandon de l'opération. En Guadeloupe, un bilan effectué par la DDE au 31 décembre 2000 fait état de 29 RHI en phase travaux, 14 RHI en phase études, et 3 RHI soldées seulement. Remarquons par ailleurs que ces 3 RHI soldées n'ont pas été achevées avant d'être soldées. En moyenne, 37% de la subvention de l'Etat seulement ont été engagés, et 46% des logements neufs prévus ont été effectivement livrés⁹⁵⁴. En Martinique, le tableau suivant retrace le rythme de lancement des opérations RHI, depuis la première en 1977 jusqu'en 2000, date du bilan effectué par la DDE.



source : graphique composé à partir d'un tableau issu du rapport provisoire d'évaluation de la politique du logement social dans les DOM⁹⁵⁵.

Au total, 28 RHI ont été lancées entre 1977 et 2000 dont 9 sur Fort-de-France. A titre indicatif, le nombre de sites insalubres recensés par l'ADUAM en 1988 était de 26 sites sur

⁹⁵⁴ Note de la DDE Guadeloupe du 25 janvier 2001.

Fort-de-France et 116 sites sur le reste de la Martinique⁹⁵⁶. En Guyane on retrouve le même déséquilibre entre le nombre d'opérations en cours et le nombre de sites insalubres à traiter, surtout sur la ville de Cayenne, qui est la plus touchée par l'insalubrité. Sur Cayenne, rappelons que la DDE et la Ville ont identifié en janvier 2000 14 grands sites insalubres, dont 7 sites prioritaires⁹⁵⁷, et que seul le site d'Eau Lisette fait aujourd'hui l'objet d'une intervention publique. Quelles causes peuvent expliquer les blocages rencontrés dans le lancement ou la mise en œuvre des opérations de RHI dans les DOM ? Quel est le rôle des habitants dans ces blocages ? Quels sont les autres facteurs de blocages ?

7.2.1. Le blocage des projets de RHI par les habitants :

Les habitants éprouvent le plus souvent de la méfiance et de la peur à l'annonce d'une opération de RHI. Par conséquent, ils sont nombreux à manifester, par la suite, une opposition explicite aux projets. Les acteurs institutionnels remarquent toutefois que ces oppositions sont aujourd'hui moins fréquentes en raison d'une meilleure concertation en amont avec les habitants. Cette opposition des habitants peut avoir pour effet de bloquer totalement une opérations, surtout lorsqu'elle prend des formes violentes.

7.2.1.1. Les habitants s'opposent aux projets :

Les habitants expriment une opposition franche au projet, lorsque celui-ci ne leur convient pas, ou n'a pas du tout été discuté avec eux. Dans le cas où le projet est mal connu, ils s'y opposent pour ne pas prendre le risque de se faire imposer un projet qu'ils regretteraient par la suite. Cela est dû au climat de méfiance qui règne autour du projet, même si celui-ci peut se révéler « bon » par la suite. C'est par exemple ce qui s'est produit lors de la RHI au Village Saramaca à Kourou : avant que la phase de concertation ne s'engage (et nous avons vu qu'elle avait été particulièrement poussée dans le cas de cette RHI), les habitants n'étaient pas d'accord avec la RHI comme le raconte le Capitaine A. « *Dans ce genre d'opération tout le monde n'est jamais d'accord parce que les gens ne connaissent pas vraiment, le contenant et*

⁹⁵⁵ *Rapport d'évaluation de la politique de logement social dans les DOM*, version provisoire rendue en juillet 2001 avant l'abandon du rapport. Rapporteur général : Jean-Marie BUTIKOFER.

⁹⁵⁶ *Analyse des quartiers d'habitat précaire et/ou insalubre à la Martinique*, ADUAM, 1988.

le contenu », dit-il⁹⁵⁸. De même, la chargée d'opération suivant les opérations RHI de l'EPAG en Guyane craint une opposition d'office des habitants du quartier de Cogneau Lamirande étant donné qu'ils n'ont pas été associés du tout au projet de restructuration de leur quartier. « *Sur Cogneau La Mirande, le risque pour la collectivité c'est de se faire taper dessus. On a une réunion où les gens vont nous tomber dessus. Et c'est évident! C'est évident parce qu'on a commencé à travailler sur le quartier sans les associer* »⁹⁵⁹. D'autres fois, les habitants vont s'opposer parce qu'ils ont déjà eu une expérience de « mauvais » projets. Un urbaniste en Guadeloupe se souvient d'un quartier où « *il y avait une forte opposition au projet, d'autant qu'il y avait eu des aménagements un peu malheureux. L'intervention publique avait causé beaucoup de désordres dans le quartier. Des franchissements de ravines qui avaient causé des inondations générales du quartier par exemple!* ». Du coup, lorsque cet urbaniste est entré dans le quartier pour expliquer aux habitants qu'une opération RHI allait s'engager, les habitants étaient d'office contre. « *Vous comprenez que quand vous arrivez pour dire que vous allez aménager le quartier, les gens ont plutôt envie d'aller chercher le couteau que de prendre une chaise pour discuter avec vous* », estime cet urbaniste⁹⁶⁰. Les habitants peuvent aussi s'opposer parce qu'ils ne veulent pas perdre leur maison : leur inquiétude de la dépossession se transforme en refus exprimé du projet. « *Il y en a un paquet, ils ne veulent pas de la RHI même s'ils voient qu'ils vivent quand même des conditions difficiles, le logement n'a pas l'eau etc.* », dit le chef de la direction de l'aménagement du territoire de la ville de Saint-Pierre, à La Réunion⁹⁶¹. En Guadeloupe, le chargé d'opération de la RHI de Boissard constate aussi que malgré les conditions de vie difficile des habitants de ce bidonville, les gens se sont opposés à la RHI par refus du logement social collectif. « *On a connu de gros blocages, et de grandes difficultés de négociation. En fait, les populations comprennent que le quartier doit être restructuré car ils n'ont pas l'eau, pas l'électricité, ou bien ils habitent dans des cases de tôles très précaires.... mais ils ne veulent pas aller en LLS* », dit-il⁹⁶². Sur les opérations de RHI suivies par un autre aménageur guadeloupéen, on retrouve cette opposition liée à la perte éventuelle de la maison : « *ils sont pour la rénovation du quartier, à 90%, mais ils ne veulent surtout pas qu'on touche à leur propre maison* »,

⁹⁵⁷ Sites insalubres à Cayenne, Ville de Cayenne et DDE 973, janvier 2000.

⁹⁵⁸ Entretien 1B.

⁹⁵⁹ entretien 11A.

⁹⁶⁰ entretien 43A.

⁹⁶¹ Entretien 26A.

⁹⁶² Entretien 40A.

constate la responsable RHI⁹⁶³. En Martinique on retrouve les mêmes réactions, notamment lors de la RHI de Texaco à Fort-de-France. Un architecte ayant travaillé sur le projet se souvient que les habitants de la partie basse du quartier ont refusé catégoriquement le projet initial, « *en tapant du couteau sur la table* », parce qu'ils ne voulaient pas être expulsés du quartier ni abandonner leur maison, qui était leur seule richesse⁹⁶⁴. Enfin, tout comme le manque de concertation peut entraîner une opposition d'office à des projets mal connus, le processus de la concertation peut lui aussi entraîner des blocages, étant donné que les habitants ont des possibilités plus formelles de s'exprimer. C'est un paradoxe que souligne par exemple la responsable RHI de la DSDS en Martinique. « *C'est vrai que ça a un bon côté le dialogue (...) mais le mauvais côté c'est aussi que les gens peuvent bloquer à fond ! Dans la mesure où on leur donne la possibilité de s'exprimer, la nouvelle procédure prévoit un mois de consultation, et la possibilité d'être entendu par la CDH, bon si un dossier bloque tout est bloqué !* »⁹⁶⁵. Il est donc fréquent que les habitants manifestent clairement leur opposition aux projets de RHI, par manque d'information ou par refus du projet présenté.

7.2.1.2. Les formes violentes d'oppositions provoquent le blocage des projets :

Les oppositions des habitants peuvent conduire à bloquer totalement le projet initial. « *On a connu de gros blocages* », « *l'opération s'était arrêtée* », « *l'opération s'est bloquée, les travaux d'aménagement ont été bloqués aussi. L'opération, commencé en 94, a été arrêtée pendant 4 ans* », etc. Il existe de nombreux récits de blocages d'opération suite à l'opposition des habitants, lorsque celle-ci a pris des formes violentes. Nous avons observé trois types d'oppositions violentes : les menaces verbales, les manifestations publiques, les actes de violence physique. Ces types d'opposition violente ne mènent pas toutes au blocage du projet mais elles sont les tentatives ultimes de refus d'une opération. Des menaces verbales ont par exemple eu lieu pendant la RHI d'Eau Lisette à Cayenne, qui vient de se lancer. « *David A. et moi-même qui sommes sur le terrain régulièrement, on fait l'objet de menaces, verbales pour l'instant* », raconte le directeur des programmes de la SIGUY. Ces menaces ont poussé David A. à quitter provisoirement son quartier, la Cité Eau Lisette : « *on a fait en sorte qu'il habite un peu plus loin de ce quartier depuis maintenant deux ou trois mois parce que bon, il était*

⁹⁶³ Entretien 42A.

⁹⁶⁴ Entretien 14A.

⁹⁶⁵ Entretien 19A.

visé quand même directement la nuit ». Mais les menaces n'ont pas eu d'impact sur le projet, car elles sont généralement proférées par les immigrés en situation irrégulière, pour lesquels aucun relogement n'est prévu. Pourtant, les menaces verbales de ces immigrés clandestins sont parfois allées jusqu'aux menaces avec armes : « *très concrètement, la dernière fois qu'on a essayé d'agir, on a été menacé par armes à feu !* »⁹⁶⁶. Leur impact est plutôt de renforcer la présence des forces de l'ordre lors des démolitions et de mener simultanément les expulsions du territoire guyanais, plutôt que de trouver une solution pour ces immigrés en Guyane même. Il arrive dans d'autres cas que les menaces aboutissent tout de même au blocage du projet, comme ce fut le cas dans le quartier de Tanenbo à La Réunion. « *Les gens s'étaient révoltés contre le projet que voulait faire la mairie. Les gens avaient sorti leurs fusils, l'opération s'était arrêtée* »⁹⁶⁷. Autre forme d'opposition, les habitants manifestent pour se « faire entendre » : « *ils manifestent, ils sont regroupés en association, et quand ils veulent se faire entendre, ils connaissent les moyens à utiliser, notamment les barrages sur la RN2* », dit le chargé de mission RHI de la DDE de Guyane au sujet du quartier de Cogneau Lamirande dans la commune de Matoury⁹⁶⁸. Cependant, les manifestations se produisent plutôt lorsque les pouvoirs publics sont inactifs et que les habitants revendiquent une intervention. A Cogneau Lamirande, ils revendiquent l'implantation de réseaux. A Eau Lisette, les habitants de la Cité ont manifesté pour revendiquer l'éradication du bidonville : « *ils ont commencé à manifester, ils ont bouché le giratoire, ils ont commencé à démolir le bidonville* »⁹⁶⁹. La manifestation publique est une forme d'opposition surtout fréquente en Guyane. La dernière forme d'opposition violente que nous ayons recensée est une violence physique, généralement de dégradation des biens. Nous n'en avons cependant entendu parler qu'à La Réunion, là où précisément nous avons constaté la plus faible organisation en associations. Les associations d'habitants au sein des quartiers insalubres sont en effet beaucoup plus fréquentes en Guyane et aux Antilles. C'est ainsi qu'un opérateur réunionnais explique que pour évaluer la satisfaction des habitants face à une opération de RHI, le moyen le plus commode c'est de mesurer les dégâts matériels provoqués. « *Le paramètre d'évaluation c'est la révolution sur le quartier, son bureau qui flambe, c'est ça. C'est un peu brut de décoffrage, c'est pas sociologique* »⁹⁷⁰. Les habitants du quartier Epuisement, dans la

⁹⁶⁶ Entretien 49A.

⁹⁶⁷ Entretien 29A.

⁹⁶⁸ Entretien 7A.

⁹⁶⁹ Entretien 3A.

⁹⁷⁰ Entretien 33A.

ville du Port, ont par exemple saccagé la mairie pour exprimer leur refus du projet de RHI. Cette violence a porté ses fruits puisque l'opération a été bloquée, puis renégociée. *« Il y a eu une révolte, et ce fut une révolte violente puisqu'ils ont envahi la mairie et fait des destructions à l'intérieur de la mairie. Donc l'opération s'est bloquée, les travaux d'aménagement ont été bloqués aussi. L'opération, commencé en 94, a été arrêtée pendant 4 ans »*, raconte l'architecte Léon Attila CHEYSSIAL⁹⁷¹, appelé sur le quartier pour relancer le projet sur de « meilleures bases ».

7.2.2. Les autres facteurs de blocages des opérations de RHI :

Les habitants peuvent être responsables du blocage des opérations RHI, dès leur lancement ou pendant leur déroulement. Toutefois, il existe aussi d'autres facteurs de blocages. Nous les avons recensés dans les entretiens avec les acteurs institutionnels ainsi que dans les rares documents d'évaluation des politiques de lutte contre l'insalubrité dans les DOM.

7.2.2.1. Le manque de portage politique et de suivi des projets :

C'est l'un des facteurs de blocages les plus souvent cités, quel que soit le DOM. Pour la DDE de la Martinique, c'est le facteur principal qui explique à la fois le faible nombre d'opérations RHI lancées et la lenteur voire l'abandon des opérations lancées. La première difficulté consiste ainsi selon la DDE *« à convaincre les municipalités à lancer une opération de RHI et surtout à s'y impliquer fortement en portant le projet auprès des habitants concernés »*⁹⁷². Dans le Nord de la Martinique, la communauté de communes du nord de la Martinique (CCNM) est très impliquée dans la RHI et parvient à rassembler les maires, mais dans le Sud de l'île l'implication des maires est beaucoup plus aléatoire. A Fort-de-France, le maire actuel, Serge Letchimy, accorde de l'importance à la RHI mais pour autant, on ne peut pas dire que les RHI en cours ou en projet sur Fort-de-France avancent beaucoup. Par exemple sur Trénelle, quartier prioritaire pour la ville, les études sociales et bâti sur le quartier de Trénelle datent de 2000 et aujourd'hui, 5 ans après, les travaux n'ont toujours pas commencé.

⁹⁷¹ Entretien 29A.

Parallèlement à l'implication des maires, il s'avère nécessaire, pour lancer puis faire avancer les projets, de mettre en place des équipes et des méthodes de suivi régulier des projets, or cela semble faire gravement défaut en Martinique. Certaines opérations se trouvent donc initiées mais se bloquent pendant des années, faute de suivi et de pilotage. Le chef de la cellule RHI de la DDE souligne ce problème : « *je me suis aperçu qu'il n'y avait pas du tout de comité de pilotage. Donc il n'y a pas de suivi régulier des opérations* », dit-il. Ou bien : « *Il y a des opérations sur lesquelles par exemple il n'y a même pas de chef de projet. On en sait pas qui fait quoi etc...en terme de suivi et de conduite d'opération, il y a un gros problème* »⁹⁷³. Pour y remédier, la DDE a souhaité instaurer des réunions de travail régulières avec les communes, mais le chef de la cellule RHI a quitté son poste sans mettre en place ce système, et depuis la cellule RHI a également perdu deux de ses trois techniciens⁹⁷⁴. Dans ces conditions, on peut se demander si la DDE se dote vraiment des moyens d'aider les collectivités à piloter et à suivre régulièrement les opérations de RHI. A la DSDS en Martinique, on tire aussi le même constat sur le manque de portage politique des opérations de RHI : « *là où beaucoup de RHI coïncident aussi c'est là où il y a eu un changement de maire. Les opérations sont lancées, le travail préalable est fait, et tout d'un coup ça s'arrête parce que le maire a changé* »⁹⁷⁵. Dans les trois autres DOM, la DDE joue aussi un rôle de catalyseur pour sensibiliser les élus sur la nécessité de lancer de nouvelles opérations de RHI. Aujourd'hui, on peut dire que la plupart des maires des communes guadeloupéennes, réunionnaises et également guyanaises sont davantage impliqués dans la RHI. Il y a moins de problème de portage politique qu'en Martinique. Toutefois, la DDE de La Réunion estime qu'encore aujourd'hui, « *la mobilisation des élus est défailante* » car la RHI a souvent mauvaise presse⁹⁷⁶. De même, le rapport provisoire d'évaluation de la politique de logement social dans les DOM de 2001 pointe le manque de volonté et d'organisation des collectivités réunionnaises dans le domaine de l'habitat de façon générale. « *A l'exception notable de la CINOR, dit le rapport, (...) aucune municipalité ne donne véritablement de signe d'intention vis-à-vis de ces démarches* »⁹⁷⁷. Le rapport ajoute qu'il existe un réel partenariat entre l'Etat et

⁹⁷² Note de la DDE Martinique non datée, sans doute rédigée début 2001, et reprise dans *Rapport d'évaluation de la politique de logement social dans les DOM*, version provisoire rendue en juillet 2001 avant l'abandon du rapport. Rapporteur général : Jean-Marie BUTIKOFER.

⁹⁷³ Entretien 23A.

⁹⁷⁴ Situation fin 2005.

⁹⁷⁵ Entretien 19A.

⁹⁷⁶ Entretien 30A.

⁹⁷⁷ *Rapport d'évaluation de la politique de logement social dans les DOM*, version provisoire rendue en juillet 2001 avant l'abandon du rapport. Rapporteur général : Jean-Marie BUTIKOFER

les communes mais au coup par coup, « *sans réelle perspective, sans programme pluriannuel validé conjointement, qu'il s'agisse de PLH, de programmation LBU ou de programmation RHI* ». D'ailleurs une des conséquences de la frilosité des élus à s'engager dans la RHI, qui a souvent mauvaise réputation, est que certains maires n'assument pas totalement leurs responsabilités pendant les projets, en rejetant par exemple les « fautes » sur l'opérateur voire sur l'Etat pour se « disculper » en quelques sortes aux yeux des habitants des quartiers, qui sont leurs électeurs. Ce fut apparemment souvent le cas en Guadeloupe. Un bureau d'études raconte par exemple que « *les maires disaient : on va faire une opération RHI, l'Etat vient avec de l'argent, et nous on est de votre côté, on va vous défendre* »⁹⁷⁸. Avec les opérateurs, la même attitude de fuite face aux responsabilités a été observée dans un passé pas très lointain : « *les élus nous ont regardé de haut, dès qu'il y avait un problème c'était de notre faute, ils ont complètement oublié qu'on intervenait pour leur compte* », dit un opérateur guadeloupéen⁹⁷⁹. C'est pourquoi en Guadeloupe, les opérateurs insistent pour que les élus s'impliquent dans les opérations RHI très en amont, suivent les projets, aillent sur le terrain... « *Nous on impose aujourd'hui, quelle que soit la nature du quartier, une grande implication des politiques. Ce ne sont pas les techniciens qui doivent arriver les premiers on disant : on va vous faire un quartier. Ce sont les politiques, et le chef des dignitaires en particuliers, qui doivent mener la troupe* »⁹⁸⁰. En Guyane, trois communes seulement sont principalement touchées par l'insalubrité, Saint Laurent du Maroni, Kourou et Cayenne. Sur les deux premières communes, les élus sont de longue date impliqués dans la RHI et des opérateurs spécialisés portent les projets : la SENOG pour Saint Laurent du Maroni, la SIMKO pour Kourou. Cela n'implique pas que les opérations de RHI ne connaissent aucun problème de pilotage mais globalement, elles sont suivies. A Cayenne, les différents acteurs impliqués dans la RHI ont commencé par cibler les quartiers prioritaires d'intervention et par monter des comités de pilotage pour suivre les projets. La mairie a également recruté une personne à temps plein pour suivre les opérations RHI. Auparavant le suivi des opérations faisait justement défaut : « *il y a aussi le fait qu'on entame des choses et il n'y a pas de suivi. On laisse comme ça et après on revient dessus... c'est clair que si on ne suit pas, on ne peut pas débloquer* ». Un dispositif de portage et de suivi est donc désormais en place. Malgré cela, les opérations traînent et peinent à voir le jour. Cela semble davantage dû à l'inexpérience des opérateurs, qui sont tous novices en matière de RHI sur Cayenne. Or paradoxalement, ces

⁹⁷⁸ Entretien 43A.

⁹⁷⁹ Entretien 41A.

opérateurs sont très puissants et tant la DDE que la Ville de Cayenne ont les plus grandes difficultés à obtenir des informations régulières ou bien à faire prendre en compte leurs observations sur des opérations RHI qu'ils mènent de façon pour le moins autonome... Par ailleurs, l'implication du maire de la ville est beaucoup plus politique que technique : ce qui importe pour lui est que les projets se réalisent, mais il n'en fixe pas les lignes directrices et ne donne pas vraiment d'avis sur le fond des projets, ce que ses techniciens ne font que partiellement, faute d'autorité supérieure pour trancher. La personne recrutée pour le suivi des opérations RHI constate : *« il y a des trucs que je ne peux pas faire, c'est au politique d'y aller »*. Elle dit ne pas avoir beaucoup d'influence sur les opérateurs. *« On écoute plus la DDE. Enfin c'est peut-être lié à moi, mais c'est comme si la DDE avait plus de crédibilité »*⁹⁸¹. Il est vrai que la personne recrutée est très jeune et que par ailleurs, quel que soit l'âge, il reste très difficile de « s'imposer » dans le milieu de l'aménagement urbain à Cayenne, dirigé par une poignée de personnes très anciennes dans le paysage et très influentes. Il en résulte que sur Cayenne, malgré les dispositifs de suivi mis en place et la bonne implication de la Ville comme de la DDE, le portage des opérations s'avère également défaillant. Par ailleurs, maintenant que l'implication des maires croît, les DDE craignent un tarissement des financements qui entraverait la montée en puissance prévue en matière de RHI, surtout en Guadeloupe et à La Réunion où les opérations sont les plus nombreuses. Comme le soulignait la DDE de La Réunion en 2003, après avoir proposé plusieurs dossiers de demande de subvention au titre de RHI : *« nous sommes très inquiets sur l'acceptation de ces dossiers, car nous avons un peu poussé les communes à se lancer dans des RHI et si nous leur disons maintenant que nous ne pouvons pas financer.... Notre discours n'est pas crédible »*⁹⁸². Notons que désormais, les crédits sont attribués localement et non plus par Paris.

7.2.2.2. Les problèmes administratifs :

La complexité et la lourdeur des procédures arrivent en bonne position dans le palmarès des facteurs de blocages cités par les acteurs institutionnels. C'est par exemple la deuxième raison de blocage citée par une note de la DDE de la Martinique rédigée dans le cadre du rapport

⁹⁸⁰ Entretien 43A.

⁹⁸¹ Entretien 46A.

⁹⁸² Entretien 24A.

provisoire d'évaluation de la politique du logement social dans les DOM de 2001, après le manque de portage politique et de suivi des projets : « *la deuxième difficulté concerne la lenteur des procédures administratives, en particulier de la prise de l'arrêté d'insalubrité* »⁹⁸³. Selon le chef de la cellule RHI de la DDE, ce sont surtout les élus qui critiquent la lourdeur des procédures, sans savoir toutefois ce qui pourrait être simplifié, à l'exception des enquêtes préalables aux prises des arrêtés d'insalubrité (que certains élus jugent trop détaillées et donc trop longues à mener). « *Ce que les élus reprochent à l'Etat, c'est plutôt la lourdeur des procédures. Il faut simplifier (...). Mais quand on leur demande ce qu'il faudrait simplifier, ils ne savent pas trop* »⁹⁸⁴. Pour la Ville de Cayenne, la lourdeur des procédures est le premier facteur cité pour expliquer la lenteur des opérations de RHI : le second étant le manque de personnel dont dispose l'Etat pour que ces procédures soient appliquées dans des délais rapides. « *C'est trop long ces procédures. On tourne en rond, on tourne en rond !* », estime la responsable de la division urbanisme et aménagement de la Ville de Cayenne. Elle ajoute immédiatement après : « *et un autre problème : les arrêtés d'insalubrité, la DSDS n'a qu'un inspecteur. Comment elle fait pour prendre tous les arrêtés d'insalubrité ? (...) il ne faut pas dire que l'objectif numéro un de l'Etat c'est le logement, si après il n'en donne pas les moyens, je regrette ! Si la DSDS se retrouve avec une seule personne pour faire les arrêtés d'insalubrité sur toute la Guyane !* »⁹⁸⁵. Il en va d'ailleurs de même pour la DDE, où une seule personne suit la RHI pour l'ensemble du département de la Guyane. A Cayenne, la lourdeur de la prise des arrêtés d'insalubrité n'est toutefois pas l'unique raison du blocage des opérations de RHI. Rappelons par exemple que sur Eau Lisette, un arrêté d'insalubrité avait été pris en 1994 mais jamais suivi d'effets, jusqu'à la reprise de l'opération avec les études pré-opérationnelles achevées en 2003. En Martinique, le temps consacré à la prise des arrêtés d'insalubrité est aussi jugé trop long, mais cette fois il ne s'agit pas d'une question de personnel. Il est reproché à la DSDS martiniquaise d'être trop tatillonne sur la réglementation et de demander des pièces parfois superflues pour traiter les dossiers. Il lui est également reproché de prendre des arrêtés d'insalubrité par immeuble au lieu de les prendre sur un périmètre plus global. La DSDS ne fait pourtant qu'appliquer les nouvelles réglementations issues de la loi SRU, plus protectrices pour les occupants et donc il

⁹⁸³ Note de la DDE Martinique non datée, sans doute rédigée début 2001, et reprise dans le *Rapport d'évaluation de la politique de logement social dans les DOM*, version provisoire rendue en juillet 2001 avant l'abandon du rapport. Rapporteur général : Jean-Marie BUTIKOFER.

⁹⁸⁴ Entretien 23A.

⁹⁸⁵ Entretien 45A.

est vrai, plus consommatrices de temps. Aux services techniques de Fort-de-France, on ne comprend pas l'attitude procédurière de la DSDS, accusée de bloquer toutes les RHI : « *il y a eu beaucoup de blocages avec eux parce que bon, ils étaient très exigeants sur les documents à fournir, et sur la précision des documents à fournir. On s'est souvent opposé parce que bon ça a été un blocage aux choses* » ou plus loin : « *Je crois qu'ils demandent des détails impossibles* »⁹⁸⁶. La DDE essaie de remettre chaque acteur dans son rôle, comprenant que les maires veulent aller vite alors que la DSDS recherche la sécurité juridique : « *la DSDS est plutôt gardienne de la réglementation, alors ils sont assez pointilleux sur la réglementation et ça a le don d'énerver les communes* »⁹⁸⁷. A la DSDS enfin, l'une des deux responsables de la RHI justifie la prudence par des contentieux passés et un rappel à l'ordre du Ministère. Elle ajoute que rien n'est superflu et que toutes les pièces des dossiers sont réellement nécessaires : « *si les pièces sont demandées il faut bien que les élus se disent qu'il y a une raison* ». Par ailleurs, cette employée de la DSDS regrette d'être en quelques sortes le bouc émissaire alors que de nombreux autres facteurs se conjuguent selon elle pour expliquer le blocage de la RHI, sur Fort-de-France surtout. « *On nous accuse de bloquer les dossiers, de ne pas prendre les arrêtés, mais on s'est rendu compte aussi par le passé que les arrêtés pris, 10 ans après c'est la même situation ! Donc est-ce que ce qui gêne c'est vraiment la prise de l'arrêté ?* » constate-t-elle⁹⁸⁸. Tout comme la DSDS est accusée de bloquer les dossiers en Martinique, d'autres techniciens sont accusés dans d'autres DOM. L'ancien chef du service habitat de la DDE de la Guyane passait par exemple pour une personne trop tatillonne : « *il y a des gens à la DDE qui sont aussi hyper compliqués et complexes pour conduire des opérations* », estime le directeur de l'agence d'urbanisme. Il cite le chef du service habitat : « *c'est impossible de conduire une opération avec lui, ou même de conduire une étude ! Il coupe les cheveux en 4, il remet tout en cause à chaque fois...* », regrette-t-il⁹⁸⁹. Il faut dire que pour le directeur, il y a trop d'études et de réflexions autour des projets urbains, et des projets de RHI notamment. Il estime que les acteurs devraient foncer davantage, faire plus simple et plus rapide. « *Je crois que les gens qui font des études ont trop d'états d'âme. Et il y a des moments où il faut foncer, où il faut faire quelque chose, et passer à la pratique* », dit-il. Cette méthode a le mérite de la rapidité, mais pourrait aussi entraîner des effets pervers au regard de la complexité des sites insalubres... Un urbaniste dirigeant un bureau d'étude spécialisé en matière de RHI, mais

⁹⁸⁶ Entretien 15A.

⁹⁸⁷ Entretien 23A.

⁹⁸⁸ Entretien 19A.

⁹⁸⁹ Entretien 8A.

agissant davantage sur Saint Laurent du Maroni, estime aussi que certains techniciens abusent de leur pouvoir et font traîner les opérations, sans toutefois donner d'exemple précis ni dire à qui il pense exactement. *« Le pouvoir d'un technicien ou d'un administratif, c'est de pouvoir bloquer un dossier. C'est son plus grand pouvoir. Et son but n'est pas du tout systématiquement de faire avancer les dossiers »*, dit-il⁹⁹⁰. Nous pouvons à ce sujet remarquer que la DSDS de la Martinique, accusée de bloquer les dossiers, regrette au contraire que les choses n'avancent pas assez vite à cause de facteurs extérieurs : selon la responsable RHI, *« on a trop d'intervenants extérieurs qui font que les choses n'avancent pas comme on voudrait »*. Et simultanément, c'est elle qui est accusée des blocages : *« c'est ce qui me gêne, c'est d'avoir toujours le sentiment d'être l'empêcheur de tourner en rond »*. Elle souhaite d'ailleurs changer de poste pour ces raisons⁹⁹¹. En Guadeloupe et à la Réunion, les problèmes administratifs liés aux procédures ou à l'attitude des techniciens ne sont pas cités dans les entretiens. A la Réunion, des assouplissements de la réglementation ont en effet été instaurés pour accélérer les opérations. Par exemple, la DDASS va constater l'insalubrité d'un site en prenant un simple « constat d'insalubrité » qui permet de lancer les études nécessaires à l'opération RHI et de solliciter les financements, avant la prise finale des « arrêtés d'insalubrité ». Dans une note d'octobre 2002 évaluant la RHI à La Réunion, la DDE préconise justement une « simplification des procédures » par le biais de la généralisation de la formule simplifiée du constat d'insalubrité⁹⁹². En Guadeloupe, les principaux facteurs de blocages cités sont, comme nous l'avons vu, le manque de portage politique par les élus mais aussi le foncier, comme nous allons le voir dans la partie suivante.

7.2.2.3. Les problèmes financiers :

Le manque de financement quant à lui est rarement la première raison citée pour expliquer le faible nombre d'opérations de RHI lancées. Jusqu'à une date récente, le problème était plutôt de consommer les crédits RHI attribués par le ministère de l'outre-mer, surtout en Martinique et en Guyane. Cependant, pour la directrice du bureau de la planification et du droit des sols de la Ville de Fort-de-France, le manque de moyens est le principal facteur de blocage au

⁹⁹⁰ Entretien 6A.

⁹⁹¹ Entretien 19A.

⁹⁹² Note de la DDE de La Réunion sur l'évolution de la procédure de RHI, octobre 2002. Cette note a été rédigée en réponse à la sollicitation du ministère de l'outre-mer en 2001 auprès des quatre DDE des DOM pour évaluer la RHI dans les DOM.

lancement d'opérations RHI : *« comment vous expliquez alors que ces dernières années les opérations soient un peu bloquées ? (...) - Je crois que pour les maires, c'était un problème de finances »*⁹⁹³. En fait, un tel problème financier peut exister pour pré-financer les opérations, c'est-à-dire dans l'attente de recevoir la subvention de l'Etat, qui s'élève nous le rappelons à 80% du déficit de l'opération. Or en Martinique, un des principaux opérateurs en matière de RHI était la SODEM, SEM départementale d'aménagement, qui a fini par refuser de pré-financer les opérations de RHI après quelques expériences malheureuses ou elle n'a pas pu récupérer les 20% restant à la charge de la commune après le versement de la subvention de l'Etat. Comme le constate la DDE de la Martinique, *« ce problème ne se pose pas pour les villes comme Fort-de-France et le Lamentin qui ont leur propre société d'économie mixte d'aménagement, mais pour les petites communes disposant de très faibles moyens financiers »*⁹⁹⁴. Pour ces petites communes, il est non seulement impossible de pré-financer les opérations de RHI mais aussi très difficile de payer les 20% du déficit restant à leur charge. En Guadeloupe, les SEM jouent également le rôle de pré-financeur des opérations de RHI, comme l'exprime la responsable RHI de la SEMSAMAR : *« les SEM ont un rôle important de préfinancement. Comme les collectivités ont de sérieux problèmes financiers, pour pouvoir mener un projet d'investissement communal, il faut pouvoir porter ces opérations »*⁹⁹⁵. Mais comme en Martinique, certaines SEM ont connu des déboires financiers et se sont désengagées de la RHI, souvent au beau milieu d'opérations en cours. Ainsi, si globalement il reste rare d'évoquer les problèmes financiers pour expliquer l'absence de lancement de nouvelles opérations, il est par contre beaucoup plus fréquent qu'une opération ait été bloquée, pendant plusieurs années, suite à la faillite financière de l'opérateur. C'est par exemple le cas de la RHI Boissard en Guadeloupe. Cette opération a été reprise par la SEMAG en 1988 après la faillite de l'AGAT. Les RHI de la commune du Moule, comme la RHI sur Bonan Vassor, ont été bloquées suite aux difficultés financières de la SAMIDEG, une autre SEM guadeloupéenne, avant d'être reprises notamment par la SEMSAMAR qui explique que la SAMIDEG connaît depuis quelques années *« des difficultés financières, des problèmes de gestion, la lourdeur de la structure...ils ont eu du mal à assurer techniquement et financièrement »*⁹⁹⁶. C'est aussi le cas d'une des seules opérations de RHI déjà lancées à

⁹⁹³ Entretien 15A.

⁹⁹⁴ Note de la DDE Martinique non datée, sans doute rédigée début 2001, et reprise dans *Rapport d'évaluation de la politique de logement social dans les DOM*, version provisoire rendue en juillet 2001 avant l'abandon du rapport. Rapporteur général : Jean-Marie BUTIKOFER.

⁹⁹⁵ Entretien 42A.

⁹⁹⁶ Entretien 42A.

Cayenne, en Guyane, la RHI Village Chinois. L'opération a été stoppée en 1996 lorsque la SEMAGU a été placée en redressement financier. Elle n'a pas repris depuis. Sans aller jusqu'à la faillite, il arrive souvent que les opérations RHI voient leur bilan financier s'alourdir substantiellement au fil du temps, soit parce que certains postes ont mal été estimés, soit parce que les retards pris dans l'opération entraînent des frais financiers importants. Ces problèmes financiers ne sont guère surprenants quand on voit par exemple que la RHI d'Eau Lisette, qui est pourtant sensée être exemplaire et qui est la seule opération en cours à Cayenne, a démarré alors même que le bilan financier n'était pas bouclé. Il manquait en effet 1.7 millions d'euros pour équilibrer l'opération⁹⁹⁷. Ce constat était déjà tiré en 1994 par un rapport d'évaluation sur la RHI dans les quatre DOM, l'une des parties sur les déficiences des opérations de RHI étant intitulée : « *le bilan prévisionnel de la RHI est souvent incomplet lors du lancement de l'opération* ». Il résulte souvent des mauvaises prévisions financières, ou bien du manque de moyens financiers initial, une ré-orientation (à la baisse) des programmes prévus. Comme le souligne le même rapport d'évaluation de 1994 : « *cette situation conduit à des opérations RHI en deçà des objectifs visés (...) quand ce n'est pas comme à Saint Laurent du Maroni en Guyane, une opération RHI sans équipement élémentaire de proximité et sans raccordement primaire* »⁹⁹⁸. Dans un rapport d'évaluation sur la RHI en Martinique, datant de 1993, le cas d'une opération largement ré-orientée pour des raisons financières est également cité. Il s'agissait d'un projet de RHI dans la commune du Marin en Martinique. Le rapport d'évaluation explique que « *devant l'importance du déficit de la subvention de l'Etat et des coûts de VRD, la DDE a souhaité que le projet soit réexaminé en privilégiant une intervention sur les habitations très insalubres situées le long de la mer* »⁹⁹⁹. Initialement, le projet portait sur l'ensemble du quartier, soit sur 260 logements habités par 730 habitants. Pour des raisons financières, l'opération s'est limitée à la zone de bidonville, composée selon le rapport Saville de 15 logements et de 28 « abris ». C'est aussi pour des raisons financières que la DDE de La Réunion souhaite limiter le traitement esthétique dans les nouvelles RHI de la Ville du Port. La RHI « Centre Ville » a en effet créé un précédent en utilisant des matériaux de qualité, plus

⁹⁹⁷ Les dépenses prévues sont de 7.6 millions d'euros, les recettes de 3.2 millions d'euros dont 1.7 millions attendus du FRAFU, et la subvention de l'Etat, qui comble 80% du déficit de l'opération s'élève à 3.5 millions d'euros. Or il s'est avéré que le FRAFU était consommé et ne pouvait fournir les 1.7 millions prévus. Finalement, c'est la subvention de l'Etat qui a été augmentée.

⁹⁹⁸ *Rapport sur le foncier, la résorption de l'habitat insalubre et le logement social dans les DOM et à Mayotte*, présenté par Daniel LIMODIN, Michel PERPERE et Gérard VANDERPOTTE, Ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme, février 1994, p. 69.

⁹⁹⁹ *Evaluation de la politique de RHI en Martinique*, Cabinet Saville, décembre 1993. p.15.

coûteux mais conformes à l'image que le maire voulait donner de son centre ville. La DDE estime que ce niveau de qualité ne peut pas être étendu aux autres quartiers RHI de la ville. « *Pour moi, on a même été trop loin dans cette RHI, qui a été très coûteuse car le projet est vraiment de qualité : de très beaux logements, des murs de clôtures en pierres très très onéreux (...). Le maire veut qu'on construise ces murs sur les autres RHI, mais c'est beaucoup trop cher, donc on essaie de la convaincre de limiter ce traitement esthétique très coûteux au centre ville* », explique la responsable du développement social urbain de l'agence Ouest de la DDE de La Réunion¹⁰⁰⁰.

7.2.2.4. Les problèmes fonciers :

Le dernier facteur de blocage régulièrement cité par les acteurs institutionnels est lié au foncier, et notamment au manque d'anticipation pour trouver le foncier nécessaire aux relogements prévus dans le cadre des opérations de RHI. Nous avons vu qu'une note de la DDE Martinique de 2001, reprise dans le rapport provisoire d'évaluation de la politique du logement social dans les DOM de 2001 citait d'abord deux raisons de blocages des RHI sur le département : le manque de portage politique puis la lourdeur des procédures. Mais dans une note de 2002 rédigée par la DDE après les réunions d'un groupe de travail spécialement créé pour évaluer la RHI sur le département¹⁰⁰¹, le premier facteur de vigilance cité est le manque d'anticipation foncière pour le relogement. « *La recherche des opportunités foncières et des possibilités de relogement dans le parc existant est à entreprendre dès l'ébauche du projet de l'opération de RHI* » conseille cette note pour éviter les blocages¹⁰⁰². Dans notre entretien avec le chef de la cellule RHI de la DDE Martinique en 2002, le foncier intervient également dans les deux principales causes de blocages : « *quels sont d'après toi les principaux facteurs de blocages des opérations RHI ? - Le foncier, et la conduite d'opération* », répond-il¹⁰⁰³. Là encore le problème foncier est surtout cité en rapport aux relogements. « *A mon avis si on maîtrise ça, les opérations de RHI se dérouleront bien* », conclue le chef de la cellule RHI.

¹⁰⁰⁰ Entretien 24A.

¹⁰⁰¹ Cette note s'inscrit dans le cadre de la démarche globale d'évaluation de la RHI dans les 4 DOM lancée par le ministère de l'outre-mer en 2001. Elle résulte de 5 réunions d'un groupe de travail composé de 19 personnes impliquées dans la RHI en Martinique, à savoir : les services de l'Etat (8 personnes) : DDE, DSDES, DIREN ; les opérateurs (7-8 personnes) : SEMAFF, agence des 50 pas, SODEM ; et les collectivités locales (3-4 personnes) : ville de Fort-de-France, CACEM et CCNM.

¹⁰⁰² Note de la DDE Martinique, octobre 2002.

¹⁰⁰³ Entretien 23A.

Les difficultés à trouver les terrains nécessaires pour reloger les habitants, y compris de façon transitoire le temps de l'opération, touchent les 4 DOM, qui souffrent tous d'un manque de terrains équipés pour accueillir du logement de façon générale. A Fort-de-France par exemple, Trénelle est un quartier classé à haut risque si un séisme devait se produire, mais comment reloger ses 6000 à 8000 habitants¹⁰⁰⁴ ? Il en va de même pour le Mont Baduel à Cayenne, touché par un risque de glissement de terrain : comment reloger ses presque 1000 habitants ? Comme le dit la chargée de mission RHI de la Ville de Cayenne, il est vrai que les interventions publiques tardent à démarrer sur le Mont Baduel mais : « *si le maire prend la décision de ne pas maintenir les gens sur le site, on va les reloger où ces gens, sachant qu'il y a une pénurie de logement ? donc déjà quelque part, c'est incroyable* »¹⁰⁰⁵. Au-delà du manque de foncier pour les relogements, le problème des régularisations foncières sur la zone dite des 50 pas géométriques a pu également bloquer certaines opérations. En effet, pour récupérer la propriété de ces terrains qui appartiennent à l'Etat, il faut déposer une demande de cession conformément à la loi littoral de 1986 ou bien à une loi plus récente de 1996 qui vise à favoriser ces régularisations¹⁰⁰⁶. Or il a pu arriver que l'opération se déroule comme si les terrains des 50 pas appartenaient à la commune ou à l'opérateur, et qu'in *fine* les logements sociaux construits ne soient pas régularisés ou bien qu'ils ne soient pas construits alors qu'ils étaient prévus dans le programme. C'est par exemple le cas à Volga Plage, où certains LES ont été construits sur les 50 pas géométriques dans le cadre de la RHI Bas Volga sans pouvoir être régularisés, ce qui a également entraîné l'abandon de la construction d'autres logements sociaux prévus sur le même périmètre. C'est ainsi que sur 180 logements sociaux prévus, seuls 116 ont été réalisés. Un tiers des LES prévus ont été abandonnés, puisque 100 ont été construits et 45 abandonnés¹⁰⁰⁷. Les habitants des LES construits sur les 50 pas géométriques n'ont pas encore obtenu de titre de propriété. Le directeur de la société HLM qui a construit ces logements raconte qu'ils ont rencontré de gros problèmes de propriété foncière, « *un vrai mic mac* ». Les terrains leur étaient mis à disposition par la SEMAFF, l'opérateur de la Ville de Fort-de-France, mais la SEMAFF n'était pas propriétaire. Le directeur de la société HLM m'indique que depuis cette expérience, ils ont nommé une

¹⁰⁰⁴ 6500 au RGP INSEE 1999, 8000 selon la conseillère municipale et habitante de Trénelle Mariette B. en 2004.

¹⁰⁰⁵ Entretien 46A.

¹⁰⁰⁶ Loi n°1996- 1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

¹⁰⁰⁷ Selon les chiffres de la DDE en 2002. Un point fait avec la SEMAFF en 2003 fait plutôt état de 40 LES abandonnés au lieu de 45, mais de 24 LLTS abandonnés au lieu des 20 estimés par la DDE en 2002.

personne spécifiquement sur le foncier. Il explique également que personne ne veut réellement aider les occupants des LES pour le bouclage financier de leur dossier, étant donné qu'ils n'ont pas de titre de propriété. Les banques notamment refusent de leur prêter de l'argent. De même, le solde de la subvention de l'Etat attribuée sur ces logements ne peut être versé. A ma grande surprise le directeur m'assure toutefois que les occupants paient petit à petit leur logement à sa société HLM : « *tout le monde paie* », me dit-il. « *Certains ont même payé en totalité leur apport personnel* »¹⁰⁰⁸. La Guyane et La Réunion ne sont pas concernées par les problèmes fonciers sur la zone des 50 pas géométriques : en Guyane le littoral est très mouvant donc les implantations en bordure immédiate de la mer sont très rares, tandis qu'à La Réunion, la zone des 50 pas est déjà entrée dans le droit commun, il n'y a plus de régularisations foncières à effectuer. Par contre, les quatre DOM sont touchés de la même façon par un autre problème foncier, qui existe peu en métropole mais se retrouve beaucoup en Corse par exemple : l'indivision. D'après une note de la DSDS de la Guadeloupe, les successions non réglées suite à des indivisions sont même l'une des deux principales entraves à la lutte contre l'insalubrité : « *l'intervention des pouvoirs publics en terme de résorption de l'insalubrité se heurte à deux écueils forts : l'indivision liée à des successions qui n'ont jamais été régularisées (...)* » et « *les occupants en situation irrégulière sur le territoire* »¹⁰⁰⁹. Quand il est difficile de retrouver l'ensemble des héritiers qui possèdent une part d'un terrain en indivision, les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation des opérations de RHI sont bloquées. Cependant, l'indivision entrave surtout la lutte contre l'insalubrité dans les centres villes historiques, quand il s'agit de racheter des maisons créoles très dégradées voire à l'abandon. Enfin, il existe aussi des problèmes fonciers dus aux sommes acquittées pour obtenir certains terrains. Dans certains cas les terrains sont estimés à des prix très élevés, car ils sont bien localisés par exemple, ce qui rend l'équilibre de l'opération de RHI presque impossible. Mais dans d'autres cas, il semble que ce soient les communes elles-mêmes qui paient certains terrains au dessus de leur valeur sur le marché. Le rapport d'évaluation de la RHI dans les DOM et à Mayotte rédigé en 1994 estime que « *les acquisitions foncières manquent souvent de rigueur. Elles se font en application de principes qui ne contribuent pas toujours à une maîtrise des coûts* ». Des acquisitions à l'amiable sont réalisées bien au dessus du prix évalué par le service des domaines. Ainsi, lors d'une RHI de Guadeloupe, le rapport donne l'exemple d'une parcelle acquise à 220F/m² au lieu des 80F/m² estimés par les

¹⁰⁰⁸ Entretien 20A.

¹⁰⁰⁹ Note de la DSDS Guadeloupe non datée mais ultérieure à 2000.

domaines. Le rapport dénonce également des « *acquisitions foncières à l'amiable via (...) le reclassement d'un terrain adjacent non constructible en terrain constructible* », pratiques apparemment « fréquentes »¹⁰¹⁰. Ce manque de rigueur au niveau des acquisitions foncières, mais également le manque d'anticipation tout simplement, renchérissent substantiellement les coûts des opérations de RHI, et peuvent aller jusqu'à les bloquer totalement. Le guide méthodologique de 1997 sur la RHI outre-mer met en garde contre les dérives financières liées à l'acquisition des terrains : « *le coût du foncier est certainement la cause principale de dérive des bilans prévisionnels. Maîtriser ce coût est donc une des conditions de réussite des opérations de RHI* »¹⁰¹¹.

Conclusion 7.2.2 :

Les facteurs de blocages de la RHI non liés à l'opposition des habitants sont très variés : manque de portage politique, problèmes administratifs, financiers ou fonciers... Le manque de moyens financiers et la lourdeur des procédures sont parfois avancées par les acteurs pour justifier le faible nombre d'opérations lancées ou leur lenteur, mais de façon générale il apparaît plutôt que les blocages sont dus à des défaillances dans la conduite de projet. Posent ainsi souvent problème la répartition des rôles entre les différents acteurs, l'attitude des élus envers la RHI et la mauvaise gestion opérationnelle et financière des opérations. Il faut dire que la pratique de la RHI est relativement récente dans l'ensemble des DOM, et que la mémoire des expériences ratées ou au contraire des « bonnes pratiques » n'est pas facilitée par le roulement rapide des hommes politiques comme des fonctionnaires de l'Etat.

7.2.3. Quelle reconnaissance du rôle des habitants dans l'évolution des pratiques ?

Dans quelle mesure les acteurs institutionnels reconnaissent-ils l'impact des habitants sur le blocage des projets, et par suite, sur l'évolution des pratiques en matière de RHI ? Il ne s'agit pas de faire la part des différents facteurs de blocages que nous avons cités pour déterminer lesquels sont les plus déterminants, car chaque opération est spécifique. Par contre, nous

¹⁰¹⁰ *Rapport sur le foncier, la résorption de l'habitat insalubre et le logement social dans les DOM et à Mayotte*, février 1994, op. cité. p. 72.

allons analyser un paradoxe que nous avons constaté : les acteurs institutionnels évoquent souvent les blocages dus aux habitants pendant les entretiens mais jamais ou très rarement au moment de répondre à la question « quels sont selon vous les raisons aux blocages des opérations RHI ? ». De même, si certains acteurs affirment que les pratiques de la RHI ont évolué en raison des oppositions passées des habitants, d'autres acteurs n'y font pas du tout référence.

7.2.3.1. Les habitants ne font pas explicitement partie des facteurs de blocages cités :

Dans les entretiens avec les acteurs publics, les blocages par les habitants sont fréquemment cités, au moment où est évoqué le thème de la concertation ou des relogements. Mais quand on leur demande ce qui explique selon eux la panne ou la lenteur des opérations de RHI, ils citent exclusivement les facteurs de blocages évoqués à la partie 7.2.2. Ce constat est particulièrement valable dans les rapports écrits qui évaluent la RHI dans les DOM. Dans les facteurs de blocages et les préconisations, sont quasi exclusivement évoqués les procédures, les problèmes administratifs ou financiers, et très peu voire pas du tout les habitants.

Ainsi, dans le rapport d'inspection de 1994 sur le foncier, la RHI et le logement social dans les quatre DOM et à Mayotte, les constats et les recommandations restent très axés sur les procédures juridiques, les crédits et les partenariats entre les acteurs. Le souci d'une politique de l'habitat plus globale, plus cohérente, appuyée sur de réels documents de planification et poussées par les élus est clairement exprimé, mais peu de place est laissée aux principaux concernés: les habitants. Quelques mots leur sont consacrés dans un paragraphe relatif aux études préalables aux opérations RHI, qui sont dites trop succinctes sur le thème des souhaits et des dynamiques des habitants, et qui devraient s'accompagner de la mise en place d'une MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) « *pour assurer un travail de proximité et sur la durée avec les habitants du quartier* ». Par la suite est évoquée l'insertion des bénéficiaires du RMI dans les chantiers liés aux opérations RHI. Finalement, sur les 15 recommandations finales du rapport pour améliorer les pratiques de la RHI, seules deux concernent les habitants : la mise en place d'une MOUS et « *l'articulation des plans d'insertion en direction des bénéficiaires du RMI* ». Les mots « concertation » ou « participation » ne sont pas cités. Il

¹⁰¹¹ *La résorption de l'habitat insalubre outre-mer, volume n°1*, Ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, Ministère de l'outre-mer, janvier 1997. p. 50.

ne s'agit pas réellement de prendre en compte les revendications des habitants. C'est logique puisque les habitants ne sont pas identifiés comme des facteurs de blocages des RHI dans ce rapport¹⁰¹². Dans le rapport Saville de 1993, évaluant la RHI en Martinique, on reste aussi très concentrés sur les procédures, le programme des opérations ou encore les financements¹⁰¹³. Les seuls passages consacrés aux habitants consistent à dire que le relogement est un des points durs des RHI, sans plus de détails, et qu'une concertation avec les habitants est réalisée sans toutefois qu'il y ait de règles claires. Remarquons que dans ce rapport, la « concertation » est évoquée comme un moyen d'informer les habitants mais pas comme un échange pouvant aboutir à prendre en compte les revendications des habitants. Dans le cadre de l'évaluation de la RHI lancée en 2001 par le ministère de l'outre-mer, nous avons vu qu'un groupe de travail avait été créé en Martinique, au terme duquel une note a été rédigée par la DDE en 2002. Or pour analyser les blocages des opérations RHI, d'ailleurs particulièrement criants en Martinique, le groupe de travail a choisi trois axes de recherche : la procédure RHI, le projet d'aménagement et son financement. Nous pouvons donc constater que les blocages sont recherchés directement au sein des procédures et du déroulement des opérations, ce qui non seulement ne remet pas en cause le choix des outils par exemple mais en outre ne pose pas la question de l'adéquation des projets aux habitants ou a minima de l'accueil des projets par les habitants. Puis le groupe de travail a proposé des solutions. Dans les solutions relatives à l'implication communale et au préfinancement des opérations, un item concerne les habitants puisque selon la note, la commune devrait « *présenter le projet RHI aux habitants du quartier concerné* ». Il s'agit d'informer mais pas de prendre en compte. Dans les solutions relative à la conduite du projet, on trouve également un item qui précise qu'il faudrait « *encourager la participation de la population* » et un second item selon lequel il faudrait « *généraliser les équipes MOUS et revoir à la hausse les forfaits MOUS prévus dans les financements RHI* ».

Dans ces différents documents écrits, les habitants ne sont pas cités dans les facteurs de blocage. Il est par contre souvent préconisé, dans les solutions proposées, de les prendre plus en compte mais toujours de façon très succincte et sans explication. Pourrait-on de toutes façons lister des pistes d'améliorations de la RHI ou de tout autre processus de restructuration de quartiers existants, sans mentionner par principe la concertation avec les habitants ?

¹⁰¹² *Rapport sur le foncier, la résorption de l'habitat insalubre et le logement social dans les DOM et à Mayotte*, février 1994, op. cité.

¹⁰¹³ *Evaluation de la politique de RHI en Martinique*, Cabinet Saville, décembre 1993.

7.2.3.2. Le rôle des habitants dans l'évolution des pratiques de la RHI n'est pas toujours reconnu :

Les discours sont assez contradictoires sur l'impact des habitants dans l'évolution des pratiques de la RHI. Par exemple, pour expliquer le passage des opérations de « tabula rasa » aux opérations actuelles de réhabilitation in situ, le coordinateur RHI de la Ville du Port à La Réunion raconte : « *les opérations ont été d'une rigidité, et d'une brutalité d'ailleurs, une brutalité qui ne pourrait plus s'exercer dans les RHI d'aujourd'hui. Il y a un degré d'exigence de la part des gens maintenant, ou une prise de conscience qu'ils devraient être pris en compte, qui ont fortement progressé* »¹⁰¹⁴. Pour lui, c'est donc le degré d'exigence des habitants qui a fait évoluer l'urbanisme autoritaire. Pour l'architecte Léon Attila CHEYSSIAL, plus qu'un « degré d'exigence », ce sont les révoltes des habitants qui ont amené les pouvoirs publics à faire évoluer leurs pratiques : « *il a fallu Tanenbo dans le Sud, Epuisement au Port, il a fallu que quelques quartiers se révoltent pour que les méthodes employées par les uns et les autres ne marchent plus* »¹⁰¹⁵. Ces révoltes expliquent selon lui aussi ce que de nombreux acteurs réunionnais appellent le « tournant » de 1995-1996 dans les pratiques de la RHI sur le département. Mais pour la DDE par exemple, ce tournant s'explique surtout par une phase active de réflexion autour de la RHI et de l'habitat plus généralement, qui s'est déroulée au début des années 90 à La Réunion¹⁰¹⁶. « *C'est l'aboutissement de longues réflexions, et on disposait de recul sur les premières opérations terminées. Ce fut une prise de conscience collective* » disent le chef du service habitat et la chargée de mission RHI de la DDE de La Réunion¹⁰¹⁷. Ils ne citent pas les révoltes des habitants évoquées par Léon Attila CHEYSSIAL. On retrouve un cas similaire pour l'opération de RHI sur Texaco, à Fort-de-France en Martinique. L'architecte Gustavo TORRES, ayant participé à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet RHI, raconte que les habitants ont « *tapé du couteau sur la table* » et que le projet a été ré orienté, alors que dans leur ouvrage sur la résorption de l'habitat insalubre dans les DOM, Claude GEHIN et Thierry PAULAIS n'évoquent aucune ré orientation de projet lorsqu'ils détaillent l'opération. Ils partent par ailleurs du postulat que « *l'option de base du projet* » était de « *restructurer sans*

¹⁰¹⁴ Entretien 35A.

¹⁰¹⁵ Entretien 29A.

¹⁰¹⁶ Cf. par exemple les travaux anthropologiques sur les quartiers précaires de Michel WATIN et d'Eliane WOLFF parus en 1991 ou encore le forum Ville-Habitat-Aménagement en 1993.

¹⁰¹⁷ Entretien 30A.

raser » (GEHIN et PAULAIS, 2000, p. 70) et d'associer très étroitement les habitants. Or cette « option de base » résulte elle-même d'une lutte plus ancienne des habitants car les premiers projets étaient plutôt d'éradiquer Texaco, et non de le réhabiliter. C'est le sujet du roman de Patrick CHAMOISEAU, *Texaco*. L'auteur martiniquais raconte comment un jeune urbaniste (en fait le futur maire de Fort-de-France, Serge LETCHIMY) est arrivé sur le quartier dans l'optique de préparer son éradication : « *il y venait au nom de la mairie, et pour rénover Texaco. Dans le langage de sa science cela voulait dire : le raser* » (CHAMOISEAU, 1992, p. 33). Or c'est la fondatrice du quartier, la descendante d'esclave et héroïne du roman, Marie-Sophie Laborieux, qui va entreprendre de sauver son quartier de la démolition en racontant son histoire à l'urbaniste. « *J'avais soudain compris que c'était moi, autour de cette table et d'un pauvre rhum vieux, avec pour seule arme la persuasion de ma parole, qui devais mener seule –à mon âge- la décisive bataille pour la survie de Texaco* », dit la vieille dame (p 41). C'est grâce à ce récit que l'urbaniste va finalement décider d'organiser la réhabilitation du quartier au lieu de son éradication. « *Rayer Texaco comme on me le demandait, reviendrait à amputer la ville d'une part de son futur et, surtout, de cette richesse irremplaçable que demeure la mémoire* », dit l'urbaniste (p.430). Et c'est ainsi que Marie-Sophie Laborieux apprend la nouvelle, quelques mois après son récit à l'urbaniste : « *l'En-ville désormais nous prenait sous son aile et admettait notre existence. Il me dit, en effet, que l'En-ville intégrerait l'âme de Texaco, que tout serait amélioré mais conservé* » (p. 487). Cet épisode pour la survie de Texaco a dû se produire peu après l'éradication du Morne Pichevin, première RHI de Martinique en 1977, très peu de temps avant le lancement de l'opération RHI sur Texaco. Mais ni le rapport de Claude GEHIN et Thierry PAULAIS, ni l'entretien avec la directrice du bureau de la planification et du droit des sols de la ville de Fort-de-France, pour laquelle Texaco est aussi l'opération de RHI qui a « inauguré » les nouvelles pratiques de réhabilitation sur le terrain, n'évoquent l'influence des habitants du quartier sur le projet. Par contre, la directrice du bureau de la planification et du droit des sols de la ville de Fort-de-France est l'une des rares personnes interrogées à expliquer que les projets de RHI sont désormais moins autoritaires parce que dans le passé des blocages dus aux habitants ont été rencontrés. « *Avec l'expérience, on a appris en tous cas à associer d'emblée la population à ce qu'on fait* », dit-elle. Or l'expérience, c'est celle de l'opposition des habitants aux projets : « *ça a fonctionné jusqu'à un certain temps, et puis ça s'est bloqué. Une association de défense s'est montée, finalement ça s'est bien terminé mais on a pris la résolution d'emblée,*

dès qu'on décide de faire une opération dans un secteur, on va rencontrer la population »¹⁰¹⁸. En Guadeloupe, on retrouve là encore les mêmes contradictions, certains acteurs attribuant aux habitants le rôle essentiel d'avoir fait évoluer les pratiques de la RHI, d'autres avançant d'autres raisons mais ne citant jamais les habitants. Par exemple, un chargé d'opération de l'agence des 50 pas géométriques ayant travaillé à la cellule RHI de la DDE de la Guadeloupe raconte qu'au début des années 90, les logements neufs en RHI étaient très majoritairement locatifs (à 80%, pour environ 20% d'accession). Mais à partir de 1993 et 1994, devant les résistances des habitants, des mécanismes de concertation se sont développés et aujourd'hui il estime que les opérations de RHI prévoient environ 50% de logements locatifs et 50% de logements en accession à la propriété. Un urbaniste au sein d'un bureau d'étude estime quant à lui que les pratiques ont évolué à cause de la « faillite du système » sans parler très clairement du rôle des habitants. Il attribue plutôt aux opérateurs et aux bureaux d'étude, comme le sien, le rôle d'avoir mieux compris en quelques sortes les désirs des habitants, sans avoir été poussé dans ce sens par des actions d'opposition ou de mobilisation collective des habitants. *« Comment vous expliquez que les premières opérations aient été en quelques sortes autoritaires, et qu'est-ce qui a déclenché l'évolution des pratiques ? - la faillite du système, le fait que les gens ne se sentaient pas bien »,* dit cet urbaniste en premier lieu. Ce qu'il entend par « faillite du système » c'est que les hommes politiques se sont aperçu que les solutions qui étaient proposées *« ne suffisaient pas à ce que leur territoire évolue bien »*. Ces hommes politiques se sont alors opposés aux techniciens de l'équipement, responsables (involontaires, précise l'urbaniste) de l'urbanisme autoritaire. *« Le deuxième point sur l'évolution des pratiques, je pense que c'est juste, les opérateurs ont évolué dans leur façon de voir, en toute modestie je pense aussi qu'on y est pour quelque chose »* dit-il ensuite¹⁰¹⁹. Son bureau d'étude développe par exemple des outils, y compris statistiques, visant à mieux comprendre les modes de vie dans les quartiers et à mieux recenser les besoins des habitants. Toutefois, la plupart des opérateurs guadeloupéens n'auraient sans doute pas changé leur « façon de voir » s'ils n'avaient pas rencontré des blocages dus aux habitants pendant leurs opérations RHI. La SIG reconnaît par exemple : *« nous avons été bloqué dans au moins deux de nos RHI pour des problématiques qui n'avaient pas été suffisamment prises en compte en amont : les problématiques sociales, et notamment le partage du projet avec les*

¹⁰¹⁸ Entretien 15A.

¹⁰¹⁹ Entretien 43A.

populations »¹⁰²⁰. En Guyane enfin, personne ne parle du rôle des habitants dans l'évolution des pratiques en matière de RHI mais il faut dire que sur nos quartiers d'étude à Cayenne la question ne se pose pas encore. Sur Eau Lisette, le bidonville doit être rasé et les oppositions des habitants n'y changeront rien surtout qu'ils sont pour la plupart immigrés en situation irrégulière. Sur le Mont Baduel ou sur la BP 134 en périphérie de Cayenne, aucune intervention n'est pour l'instant initiée et il n'est d'ailleurs pas certain que la RHI soit l'outil choisi. Par contre les habitants de ces deux sites se préparent déjà à « riposter » si le projet finalement proposé ne leur convient pas. Sur le village Saramaca, il était d'emblée prévu de réhabiliter le site et d'associer étroitement les habitants. Par contre, ce sont bien les habitants qui ont été à l'origine de certaines innovations de ce projet RHI, et nous ne l'avons appris que pendant l'entretien avec le Capitaine A. habitant du quartier. Les rapports écrits de la SIMKO ou l'entretien avec les personnes impliquées dans la RHI à la SIMKO ont au contraire présenté toutes les caractéristiques du projet comme étant des initiatives de l'opérateur... Sur saint Laurent du Maroni enfin, il n'y a pas vraiment de remise en cause des pratiques existantes puisque, selon le bureau d'étude impliqué dans les RHI sur cette commune, « *ça marche. On a rasé 500 logements, on a rasé 7 bidonvilles, y a pas eu un coup de sabre, y a pas eu un pleur, ni le moindre scandale, on n'a que des familles qui sont contentes* »¹⁰²¹. Ce constat est toutefois fortement nuancé par le rapport de maîtrise de Marie-France NAISSO que nous avons déjà évoqué. Quoi qu'il en soit nous n'avons pas entendu parler d'actions violentes des habitants qui auraient effectivement pu remettre en cause ou ré-orienter certains projets RHI. Dans les quatre DOM, le rôle des habitants dans l'évolution des pratiques est donc très rarement reconnu. Seuls 5 entretiens sur 50 menés avec les acteurs institutionnels évoquent explicitement une influence des habitants dans l'évolution des pratiques. Cela n'est pas propre à un groupe d'acteur ni à un DOM particulier puisque nous y trouvons un architecte et un technicien d'une collectivité locale à La Réunion, une technicienne d'une collectivité locale à la Martinique et enfin un technicien au sein d'un opérateur RHI et un ancien technicien de la DDE en Guadeloupe.

Lorsque les habitants ne sont pas cités, ce qui est le plus fréquent, nous avons vu que l'évolution des pratiques pouvait être justifiée par une professionnalisation des élus, des opérateurs et des bureaux d'études, ou encore par une réflexion collective comme à La Réunion. Cette évolution peut aussi être justifiée par les nouvelles exigences législatives en

¹⁰²⁰ Entretien 41A.

matière de concertation avec les habitants. Enfin, dans certains rapports elle est justifiée par des considérations plus matérielles liées à l'inadaptation de certaines procédures d'éradication aux DOM ou liées au manque de foncier hors sites RHI. Lors des premières RHI, *« on rasait le quartier et on procédait à un relogement le plus souvent exogène et généralement dans des grands ensembles d'habitat social. (...) Mais la lenteur et la rigidité de la procédure ont conduit à l'émergence d'autres modes d'intervention »*, comme l'implantation de familles sur des parcelles assainies (GEHIHN et PAULAIS, 2000). Ici ce sont la rigidité et la lenteur de la procédure qui semblent expliquer l'abandon des opérations d'éradication totale des quartiers. S'agissant des pratiques de conservation des maisons existantes au lieu des opérations de démolitions accompagnées de relogements hors sites, le rapport estime que *« cette volonté est née tout à la fois de la difficulté à produire du logement neuf en proportion des besoins, de la difficulté à maîtriser le foncier pour les opérations de construction, mais aussi de la difficulté à adapter les logements aux modes de vie et aux ressources des familles et à permettre leur appropriation »* (p. 63 version provisoire). Cela sous-entend que l'inadaptation des logements sociaux « classiques » a aussi contribué à favoriser le maintien des familles dans leur maison d'origine, mais il n'est pas précisé si les habitants ont eu eux-mêmes un rôle dans la reconnaissance de cette inadaptation (ce qui reste très probable). En résumé, le rapport identifie trois types de raisons à l'évolution des pratiques : *« aux raisons économiques et techniques d'insuffisance de l'offre de logements sociaux adaptés aux besoins sont venues s'ajouter des raisons urbaines (souci d'économie de l'espace et de renouvellement de la ville sur elle-même) mais aussi sociales : l'accès à un logement adapté et décent est apparu comme l'un des facteurs premiers de l'insertion. Cet ensemble de raisons a concouru à la mise en œuvre de nouveaux projets, de nouveaux modes opératoires dans la lutte contre l'insalubrité »* (p. 63). Dans ce rapport écrit comme dans les autres, le rôle des habitants eux-mêmes dans l'évolution des pratiques n'est donc pas évoqué.

Conclusion 7.2 : le rôle essentiel mais peu reconnu des habitants dans l'évolution des pratiques

De la peur à la contestation voire à la révolte, les réactions des habitants montrent le caractère initialement autoritaire des opérations de RHI mais surtout la faillite de ce modèle. Il apparaît

¹⁰²¹ Entretien 6A.

que les habitants jouent un rôle essentiel sinon premier dans les blocages rencontrés par les opérations RHI comme dans l'évolution des pratiques. Pourtant ce rôle est très rarement reconnu explicitement par les pouvoirs publics. D'autres facteurs de blocage et d'évolution sont plus volontiers avancés par les pouvoirs publics. Ces facteurs existent réellement, mais le passage sous silence de l'influence des habitants n'en reste pas moins révélateur. Il révèle que malgré la floraison des discours soulignant l'importance de la concertation avec les habitants, dans la pratique, ceux-ci ne sont pas encore considérés comme des acteurs essentiels des projets. Pourtant, leur influence ne se limite pas à bloquer certaines opérations auxquelles ils s'opposent, ils peuvent aussi contribuer à modifier le fond des projets ou les méthodes d'action.

7.3. Impact de l'action des habitants sur les projets :

Quel impact les habitants peuvent-ils avoir sur le fond des projets, à la fois dans le cas d'opérations autoritaires et dans le cas d'opérations plus concertées ? Il s'avère en effet que la participation des habitants à l'élaboration même du projet est ou bien arrachée par eux au terme d'une mobilisation collective qui peut aller jusqu'à la violence ou bien organisée par l'opérateur, comme nous l'avons vu dans la partie relative à l'association des habitants à l'élaboration des projets. Dans un premier temps, nous verrons de quelle manière les revendications des habitants sont recensées et prises en compte, si elles le sont, lorsque les opérateurs développent eux-mêmes des méthodes pour organiser l'impact des habitants sur leurs projets. Puis, nous analyserons la nature des revendications des habitants notamment lorsque celles-ci ne sont pas d'emblée recensées par les opérateurs. Enfin, nous verrons dans quelles mesures ces revendications sont prises en compte ou non *in fine* dans les projets.

7.3.1. Les méthodes développées par les opérateurs pour organiser l'impact des habitants sur le fond des projets :

Dans certaines opérations, différents dispositifs sont mis en place par l'opérateur ou par la commune pour recueillir les souhaits des habitants concernant l'aménagement de leur quartier et, a minima, leurs conditions de logement. En théorie, une structure est dédiée au dialogue

avec les populations et peut servir d'intermédiaire entre les habitants et l'opérateur pendant l'élaboration du projet : il s'agit d'une équipe pluridisciplinaire appelée la MOUS, maîtrise d'œuvre urbaine et sociale. Au-delà la mise en place et du fonctionnement des MOUS, certains opérateurs ont développé des méthodes beaucoup plus complètes pour solliciter, recevoir et prendre en compte les revendications des habitants pendant l'élaboration des projets RHI.

7.3.1.1. La mise en place et le rôle des MOUS lors des opérations de RHI:

Qu'est-ce qu'une MOUS, maîtrise d'œuvre urbaine et sociale ? Il s'agit d'une équipe opérationnelle permettant d'accompagner les familles concernées par une opération de restructuration de leur quartier. L'équipe est, autant que faire se peut, pluridisciplinaire. *« L'équipe constituée autour du chef de projet (...) doit comprendre, outre des compétences en matière d'aménagement (sociologie, architecture et urbanisme, ingénierie technique, administrative, juridique, financière, économique...), des compétences en matière d'ingénierie sociale »*¹⁰²². Elle se met en place le plus en amont possible de l'opération et doit théoriquement constituer un interlocuteur omniprésent et pérenne jusqu'à la fin de l'opération, voire après. *« Son intervention est donc plus longue que celle des bureaux d'études, des entreprises, des architectes... Elle seule assure une continuité du début à la fin de l'opération »*¹⁰²³. Seule une mise en place de la MOUS dès les études préalables à l'opération de ré-aménagement permettra d'en faire un cadre pour la réflexion collective des habitants du quartier. L'équipe MOUS doit servir de courroie de transmission entre les populations et l'opérateur : elle relaie les attentes ou les craintes des habitants afin que l'opérateur puisse en tenir compte, et dans l'autre sens elle connaît les intentions et les contraintes de l'opérateur et en fait part aux populations concernées. Son rôle est très large. La MOUS doit par exemple recenser les projets des habitants pour leur quartier, connaître leurs souhaits de relogement, suivre les opérations de relogement... Mais le rôle de la MOUS ne se cantonne pas, en théorie, à faciliter le dialogue habitants – opérateurs dans le cadre strict de l'opération de RHI. Il s'agit plus largement de favoriser un réel développement social et économique sur le quartier. La MOUS peut ainsi venir en aide aux familles les plus en difficultés, de façon personnalisée (problèmes scolaires, d'alcoolisme, de divorce...). Elle peut encourager

¹⁰²² Circulaire du 2 mai 2000 relative aux dispositifs de lutte contre l'insalubrité de l'habitat outre-mer.

l'insertion économique des habitants en favorisant l'embauche de certaines personnes pour réaliser les travaux prévus par la RHI, en mettant en œuvre des chantiers d'insertion etc. Pour assurer ces missions très larges, la MOUS n'agit pas seule : son rôle n'est pas de tout faire, mais plutôt d'organiser le travail avec les différents acteurs compétents. *« Elle a pour mission de construire un partenariat avec les autres acteurs du développement social au niveau aussi bien communal que départemental. Ses partenaires privilégiés sont les Contrats de Ville, le PLIE, les CCAS, les régies de quartier et les associations... Mais aussi les opérateurs sociaux, la DDE, la DRASS, le Conseil Général »*¹⁰²⁴. Dans le cadre de cette coordination entre les différents acteurs, la MOUS doit également prendre en compte les dispositifs pré-existants éventuels, notamment les POUS mises en place dans le cadre de la Politique de la Ville. *« Conçues comme des « MOUS de proximité », ces équipes articulent leur travail avec les « MOUS, politique de la ville » quand celles-ci ont été mises en place par ailleurs dans le cadre des politiques contractuelles »*¹⁰²⁵. Cependant la mise en place d'une MOUS n'est pas obligatoire. Ce qui est obligatoire pour déclencher les subventions de l'Etat, c'est de mettre en place un dispositif d'accompagnement social. La MOUS peut en être une formalisation possible. *« L'accompagnement social avant, pendant et après le relogement, est un moyen essentiel de l'opération, consistant à réussir l'intégration des familles dans leur nouvel habitat. Il conditionne l'intervention financière de l'Etat. Aussi la mise en place d'une Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS) pour assurer cet accompagnement est essentielle »*¹⁰²⁶. Une simple équipe de « suivi et d'animation » peut aussi recevoir des financements particuliers. Dans le guide méthodologique sur la RHI outre-mer de 1997, il est par exemple indiqué qu'une « équipe animation suivi » pourra recevoir une subvention de 600 000 F par an dont 80% sera versée par l'Etat, et ce sur durée maximale de 3 ans¹⁰²⁷. Les MOUS sont davantage subventionnées, même si de nombreux acteurs de la RHI dans les DOM critiquent les plafonds de ces subventions ainsi que leur durée limitée dans le temps (5 ans) pas toujours compatible avec la durée d'une opération de RHI. La circulaire du 2 mai 2000 indique que *« le plafond de subventionnement d'une MOUS, qui est fixé à hauteur de 360 000 F par an et par opération, sur cinq ans, donne les moyens aux opérateurs de réaliser*

¹⁰²³ Note élaborée par Léon Attila Cheyssial.

¹⁰²⁴ idem.

¹⁰²⁵ Circulaire du 2 mai 2000 relative aux dispositifs de lutte contre l'insalubrité de l'habitat outre-mer

¹⁰²⁶ Circulaire du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM.

*un accompagnement social conséquent. Ce poste de dépenses est intégré au déficit global d'opération subventionné au titre de la RHI (chapitre 65.01/20) »*¹⁰²⁸

Dans la pratique, les opérations de RHI dans les DOM s'accompagnent quasiment toutes d'une équipe MOUS. Toutefois, les modalités de création et de fonctionnement de la MOUS sont très variables. De façon générale, les MOUS se composent d'une ou deux personnes au maximum. Il est fréquent qu'elles soient des MOUS dites « internes » c'est-à-dire dépendant directement de l'opérateur, employées par lui. C'est notamment le cas à La Réunion, où tous les opérateurs pratiquent des MOUS internes, « *sauf la SHLMR justement, qui refuse car elle estime que ce n'est pas son métier, ce qui est un peu vrai* », constate la responsable du développement social et urbain de l'agence Ouest de la DDE. « *Je trouve ça quand même un peu gênant, c'est un peu être juge et partie* », dit-elle. Par exemple, la MOUS mise en place dans le cadre de la RHI de Basse-Terre à La Réunion ne se compose que d'une conseillère en économie sociale et familiale, employée directement par la SIDR. Celle-ci estime cependant avoir suffisamment d'indépendance pour pouvoir ré-orienter le projet de la SIDR si besoin : « *moi je n'hésite pas à m'opposer à la SIDR si quelque chose ne me semble pas aller dans le sens du respect des habitants* ». Elle apprécie de dépendre de la SIDR car cela lui donne une vision très complète du projet, qui facilite selon elle les échanges avec les habitants, alors que la MOUS précédente (sur la première tranche de la RHI Basse-Terre) a parfois tenu aux habitants un discours décalé par rapport à celui de l'opérateur et in fine, les habitants ont été déçus de certaines promesses non tenues¹⁰²⁹. Notons toutefois que cette conseillère en économie sociale et familiale regrette d'être seule sur une si grande opération, et que par ailleurs, elle n'est arrivée que lorsque le projet de RHI était bouclé. Son rôle est essentiellement de suivre les relogements et d'expliquer le projet aux habitants de Basse-Terre. La MOUS prévue pour la RHI Eau Lisette se compose actuellement de deux personnes : un chef de projet et un « agent d'animation ». Il s'agit là aussi d'une MOUS « interne » à la SIGUY. Le chef de projet étant aussi le directeur des programmes de la SIGUY, il a de nombreuses opérations de construction de logements sociaux à suivre parallèlement à la RHI d'Eau Lisette et ne peut être présent quotidiennement sur le quartier. Il n'a aucune formation sociale. L'agent d'animation quant à lui est David A., habitant de la Cité Eau Lisette recruté

¹⁰²⁷ *La résorption de l'habitat insalubre outre-mer*, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, Ministère de l'Outre-mer, guide méthodologique en 4 volumes réalisé par la Caisse des Dépôts, 1997.

¹⁰²⁸ Circulaire du 2 mai 2000 relative aux dispositifs de lutte contre l'insalubrité de l'habitat outre-mer.

¹⁰²⁹ Entretien 31A.

pour l'occasion. Comme nous l'avons déjà évoqué, il n'a aucune formation sociale ni dans le domaine de l'urbanisme puisqu'il a une formation militaire au départ... Il est très présent sur le quartier mais il n'a aucun pouvoir, il sert juste de porte-parole de la SIGUY, pour donner quelques explications aux habitants. Ainsi, quand je lui demande s'il peut avoir une influence sur le projet dans le cas où il constaterait sur le terrain qu'une action prévue n'est pas adaptée ou qu'une action non prévue serait nécessaire, il me répond : « *je n'ai pas d'influence non, je ne pense pas. Je ne suis qu'un pion parmi d'autre !* »¹⁰³⁰. La « MOUS » de la RHI d'Eau Lisette ne répond donc pas aux missions théoriquement assignées à une MOUS. Précisons par ailleurs qu'elle ne s'est mise en place qu'avec les premières opérations de démolition dans le bidonville, et non en amont de l'opération. Le chef de projet reconnaît à demi mot que le dispositif en place n'est pas vraiment une MOUS mais il estime avoir le temps « d'aviser » quand l'opération sera plus avancée. Ainsi, quand je lui demande si David A. est le fer de lance de la MOUS sur Eau Lisette, il répond : « *David est agent d'animation, moi je garde la casquette de chef de projet. La MOUS prévoit donc deux agents d'animation et un chef de projet, alors quand on va passer en phase plus active on avisera* »¹⁰³¹. De façon générale, l'écart entre les modalités de fonctionnement théoriques et pratiques des MOUS en matière de RHI dans les DOM est grand. Le plus souvent, le rôle effectif de la MOUS se restreint à l'information des habitants pendant le déroulement du projet et au suivi des relogements. Son pouvoir est par ailleurs trop souvent limité par son manque d'autonomie vis-à-vis de l'opérateur et sa mise en place tardive, après le bouclage du projet. Or comme le remarque Léon Attila CHEYSSIAL, la MOUS « *n'a pas pour but de sur-financer la mission de l'opérateur, mais d'accompagner les familles dans leurs projets et sur leur quartier (...). L'exercice de la MOUS nécessite donc vis-à-vis de l'opérateur social, aussi bien de la Commune, une certaine autonomie* »¹⁰³².

Toutefois, l'existence même de ce dispositif favorise l'impact des habitants sur les projets dans le sens où ceux-ci ont un interlocuteur identifié. En quelques sortes, même si un opérateur avait initialement mis en place une MOUS dans le seul objectif de faire accepter son projet par la population, cette dernière peut utiliser la MOUS pour faire entendre ses oppositions et ses revendications, et ré orienter ou compléter le projet d'aménagement. La

¹⁰³⁰ Entretien 29B.

¹⁰³¹ Entretien 49A.

¹⁰³² Note élaborée par Léon Attila Cheyssial.

MOUS est un vecteur d'expression pour les habitants même si ce n'était pas son objectif premier.

7.3.1.2. Deux exemples de méthodes participatives visant à intégrer les revendications des habitants dans les projets :

La MOUS est un outil formel qui peut permettre d'organiser l'impact des habitants sur le contenu d'un projet, même si en pratique ce n'est pas toujours le cas. Cependant il existe de nombreux autres moyens pour intégrer les souhaits des habitants à un projet. Les méthodes les plus efficaces sont celles qui se déroulent sur le long terme et qui sont globales, c'est-à-dire qui ne se cantonnent pas à des aspects ponctuels des projets tels que : le relogement, le type d'équipements à implanter dans le quartier etc. Nous allons nous appuyer sur l'exemple de deux méthodes emblématiques, l'une en Guyane et l'autre à La Réunion, qui contribuent à favoriser et à prendre en compte l'action des habitants sur le fond des projets de RHI.

La méthode la plus participative en Guyane est celle qui accompagne la RHI du Village Saramaca, à Kourou. L'opération est menée par la SIMKO¹⁰³³. En amont de l'opération, un dialogue approfondi avec les habitants a été mené pour recenser leurs modes de vie et aussi leurs attentes. Le capitaine A., chef des bonis, explique : « *M PERROT¹⁰³⁴ nous a détaché un ethnologue qui a été d'un grand secours, qui a expliqué aux gens, qui a aidé les gens à donner leurs doléances* »¹⁰³⁵. Puis, tout au long de l'élaboration du projet et de l'opération elle-même, les habitants ont pu compter sur un interlocuteur permanent, dédié à ce projet. « *Nous avons un interlocuteur permanent à la SIMKO qui est la personne de monsieur Alain FOURMONT, qui est très bien d'ailleurs, avec qui on dialogue de tous les affaires concernant la RHI du village* », précise le Capitaine A. En matière de logement, l'insalubrité des cases est majoritairement irrémédiable et presque toutes doivent être démolies (les démolitions ne sont pas encore achevées). Cependant, la SIMKO précise que « *le choix sera offert entre toutes les possibilités de relogement* », et notamment que « *certaines logements existants en bon état pourront être améliorés* »¹⁰³⁶. Pour le relogement, les habitants ont pu choisir entre un relogement sur le site ou en dehors du quartier. Pour ceux qui restent sur le

¹⁰³³ Société immobilière de Kourou.

¹⁰³⁴ A l'époque directeur de la SIMKO.

¹⁰³⁵ Entretien IB.

¹⁰³⁶ Village Saramaca, opération de résorption de l'habitat insalubre, SIMKO, septembre 1993.

quartier, le relogement se fait essentiellement dans des logement en auto construction partielle et en accession à la propriété, conformément aux souhaits des habitants. Notons que personne n'a été contraint d'aller en logement locatif alors qu'il souhaitait un logement en accession à la propriété, comme cela peut-être le cas dans d'autres opérations RHI en raisons de critères d'éligibilité au LES notamment. Les habitants ont pu faire un choix réel pour leur relogement. En effet, au Village Saramaca, il ne s'agit pas de LES classiques. Pour pallier l'impossibilité d'obtenir des prêts à la banque, due à l'insolvabilité des ménages, une nouvelle forme de LES a été inventée par la SIMKO. « *On a monté ça pour ne pas avoir de problème de garantie, parce que le problème de l'apport personnel avec le LES c'est que si les familles vont voir les banques, les banques leur demandent des garanties qu'elles ne peuvent pas fournir. Avec le LES, on entre dans les mécanisme d'économie monétaire, dont sont exclus la plupart de nos clients* », explique l'ancien directeur de la SIMKO¹⁰³⁷. Le principe est d'augmenter la part d'auto construction que doivent réaliser les ménages (dans le LES classique, nous rappelons que seules les finitions restent à la charge des accédants), ce qui rend les logements moins chers. Par ailleurs, le prêt est contracté par la SIMKO, à laquelle l'accédant verse des mensualités pendant 11 ans. Ce n'est qu'au terme de ces 11 années qu'il devient propriétaire, alors que dans un LES classique les ménages sont propriétaires dès l'entrée dans les lieux. Au final, les loyers de ces LES auto construits étaient en moyenne de 1700 francs par mois en 2001, soit 259 euros, avec 1246 francs par mois en moyenne d'allocations au logement. L'attributaire devait donc payer en moyenne, en 2001, 455 francs par mois de loyer soit 69 euros¹⁰³⁸. Les habitants ont eu aussi un impact sur la conception architecturale des logements, qui a pu être personnalisée grâce à l'auto construction et à la diversité des structures de bases proposées aux familles. En effet, quinze logements témoins ont été construits en 1995 pour que les habitants puissent se rendre compte en « taille réelle » des produits qu'ils pouvaient participer à construire. La SIMKO estime que ces logements témoins ont « *permis de valider avec la population certains modèles et de les améliorer* »¹⁰³⁹. Au-delà des logements, les habitants ont également pu participer au choix des équipements et des aménagements prévus dans l'opération RHI. Par exemple, la SIMKO prévoyait en 1993 de réaliser une « *placette communautaire, répondant à une demande exprimée* », en plus d'une grande place au centre du village. S'agissant des commerces et des services, l'opérateur a réalisé une enquête auprès des habitants pour recenser leurs besoins. Le document pré-opérationnel précise donc :

¹⁰³⁷ Entretien 2A.

¹⁰³⁸ RHI Saramaca, rapport d'avancement, SIMKO, mars 2001.

« après les enquêtes menées au sein du village, une programmation indicative a été définie comme suit (...) »¹⁰³⁹. De même, l'ouverture du village sur le fleuve voisin est annoncée dans le programme de l'opération comme répondant à la fois à un souhait de la commune et des habitants. Au final, quand je demande au Capitaine A. ce qu'il aurait à reprocher à cette opération aujourd'hui, il répond : « *que ça n'avance pas assez vite !* », mais semble très satisfait du contenu même de l'opération. Dans la méthode développée par la SIMKO sur cette RHI, les habitants ont donc eu un grand rôle sur la définition du projet, et parfois celui d'impulser certains choix initialement non prévus par l'opérateur. Par exemple, la SIMKO n'avait pas prévu de construire des logements témoins, ce sont les habitants qui l'ont exigé. C'est ce que raconte le Capitaine A. : « *au départ, il y a eu les plans, il y a eu des maquettes, et nous, avec les trois capitaines, nous avons demandé des logements témoins, pour que nous puissions pas avoir eu... affaire aux mêmes erreurs qu'il y a eu dans d'autres communes* »¹⁰⁴⁰. Remarquons que les documents officiels de la SIMKO ne précisent pas que ces logements témoins résultent d'une initiative des habitants.... Au delà des logements, les habitants se sont également mobilisés pour exiger des actions plus sociales et économiques, dans le cadre de la RHI. Le Capitaine A. présente son village comme le responsable de ces actions, il ne parle pas vraiment de la SIMKO. Par exemple, « *le village a non seulement apporté la construction des maisons en elle-mêmes, mais nous avons apporté aussi une solution par l'association Libi Na Wan, qui permet de faire entrer en stage les jeunes. Parce que (...) la solution, ce n'est pas de construire des maisons et de laisser les jeunes dans l'oisiveté, c'est de construire, et de trouver quelque chose pour occuper les jeunes non scolaires* », dit-il. Il donne aussi l'exemple d'une école créée à l'intérieur même du village, et qui n'était pas prévue dans le programme initial de l'opération, l'initiative venant vraiment de lui : « *ça je peux dire que ça vient de moi l'opération parce que personne ne voulait croire, j'ai dit il fallait monter une école dans le village* ». Le Capitaine A. explique en effet que les enfants du village peuvent ainsi apprendre à parler français sans que d'autres enfants ne se moquent d'eux. « *Ils se luttent entre eux-mêmes pour parler le français. Chose qui a réussi puisque vous avez eu des élèves qui sont entrés en sixième etc. donc vous voyez c'est quelque chose de bien* », conclue-t-il. S'agissant du coût de l'accompagnement social et de l'encadrement technique nécessaires à la mise en place de la méthode de la SIMKO, il était estimé à 3.8 MF en 1993 soit un peu moins de 8% des dépenses totales de la RHI prévues en

¹⁰³⁹ RHI Saramaca, rapport d'avancement, SIMKO, mars 2001.

¹⁰⁴⁰ Village Saramaca, opération de résorption de l'habitat insalubre, SIMKO, septembre 1993, p.30 et p.31.

1993¹⁰⁴². Dans le bilan dressé en 2001, ce coût était ré évalué à 7.1 MF donc il avait quasiment doublé¹⁰⁴³. La méthode de la SIMKO a permis de recenser les souhaits des habitants, souhaits qui ont été intégrés directement dans la définition même du programme de l'opération. Les habitants ont pu impulser des actions initialement non prévues.

Le deuxième exemple que nous allons développer est celui de la méthode appliquée par l'architecte Léon Attila CHEYSSIAL à la Réunion. Le fondement de sa méthode de travail est d'arriver sans a priori sur un quartier et de construire le projet progressivement, avec les habitants. « *Quand je commence à travailler sur un quartier, je n'ai pas d'idée sur le projet que je vais faire, je refuse d'en avoir* », dit-il¹⁰⁴⁴. Comment favoriser les échanges avec la population, et leur permettre de faire des choix qui pourraient apparaître trop « techniques » pour certains opérateurs ? Le plus souvent, l'architecte commence par réaliser une maquette du quartier avec les habitants : cela leur permet non seulement de visualiser l'existant, de discuter entre eux sur une base objective, mais aussi de s'engager dans le projet, de s'impliquer puisque ce sont eux qui construisent cette maquette. Indirectement, la maquette est aussi, en tant qu'objet de prestige, un élément de valorisation des habitants et de leur quartier, qui permet d'engager les discussions sur une base non conflictuelle. Comme le note le coordinateur de la ville du Port « *c'est extraordinaire, parce que d'habitude une maquette, c'est l'objet prestigieux que le maire fait faire* »¹⁰⁴⁵. Léon Attila CHEYSSIAL résume : « *c'est donc un support de discussion, qui permet aussi de valoriser le quartier* ». Il réalise souvent cette maquette avec les jeunes du quartier, les « délinquants », qu'il estime important d'intéresser très en amont à l'aménagement de leur cadre de vie. Les maquettes peuvent être en pâte à modeler ou en bois. La maquette est donc un premier support de discussion. Pour les solutions techniques, l'architecte n'hésite pas à ajouter des dessins pour favoriser la compréhension des enjeux. « *Je fais des petits dessins pour leur montrer la situation, et on discute. Par exemple si on a besoin de place pour la route, je leur demande ce qu'ils en pensent, et certains me disent qu'ils veulent bien pousser un peu leur clôture. Les solutions techniques ne se dessinent pas sur la planche dans le bureau d'étude mais elles se dessinent avec les gens* ». Sont également réalisées des séances d'explication sur les textes de lois ou sur les différents produits logements existants, afin que les habitants puissent partager le

¹⁰⁴¹ Entretien 1B.

¹⁰⁴² RHI Saramaca, *rapport d'avancement*, SIMKO, mars 2001.

¹⁰⁴³ RHI Saramaca, *rapport d'avancement*, SIMKO, mars 2001.

¹⁰⁴⁴ Entretien 29A.

¹⁰⁴⁵ Entretien 35A.

langage des opérateurs et savoir ce à quoi ils ont droit. « *On fait des séances explicatives sur les textes de lois, sur le locatif, le LES, l'amélioration de l'habitat etc. Je peux vous dire que ça a été des séances remarquables* ». Une fois les habitants et l'architecte prêts à discuter ensemble sur des bases communes, l'élaboration elle-même du projet peut débiter. Comme le remarque Léon Attila CHEYSSIAL, il faut alors être prêt à modifier, peut-être plusieurs fois, le projet. Ne pas imposer une solution si elle ne recueille pas l'unanimité. Il raconte par exemple qu'il a été sollicité pour débloquer une RHI de La Réunion, dans laquelle plusieurs familles refusaient le découpage parcellaire qui était prévu pour leurs futures maisons. « *On discute, au bout d'un certain temps j'arrive à un plan qui traduit un accord. Au bout de trois semaines. J'arrive avec ce plan qui semblait résoudre les difficultés avancées par ces familles, et là elles me disent : non en fait, la solution initiale était mieux. Donc on n'avait rien changé, mais si je n'avais pas accepté de tout changer la situation était bloquée !* ». Selon Léon Attila CHEYSSIAL, l'opérateur doit accepter de modifier son projet, car il travaille au service des habitants : ce ne sont pas aux habitants de s'adapter au projet mais l'inverse. Il considère donc qu'il entretient une vraie relation architecte – client avec les habitants des quartiers spontanés. « *Je prends des rendez-vous pour rencontrer les gens sur ces quartiers. Je leur laisse mon numéro de téléphone, je considère que j'ai en face de moi des clients normaux. Je n'arrive pas en leur disant : je vous recense, comme on fait des opérations de dératisation ou de désinfection...* ». Ainsi, il visite chaque famille longuement, à plusieurs reprises. « *La méthode de travail à suivre, c'est d'élaborer le projet avec les familles une par une* », dit-il. Il leur laisse son numéro de téléphone, et rapporte que de nombreux habitants l'appellent pour revenir sur une discussion qu'ils ont eue ensemble, pour annoncer les choix qu'ils ont effectués depuis ou pour dire tout simplement qu'ils n'arrivent plus à dormir tant ils réfléchissent... La relation architecte – client va parfois si loin qu'il lui arrive de conditionner la poursuite de son travail à la satisfaction des habitants. Sur le quartier de Tanenbo, qui s'était révolté contre le premier projet de RHI, il raconte : « *je leur ai proposé de travailler sur leur quartier pendant 10 jours : au bout de ces 10 jours, si ils n'étaient pas contents de mon travail, ils pourraient me dire de partir* ». Ainsi, il importe pour l'architecte non seulement de considérer les habitants comme des êtres « normaux » et capables de discussion, mais encore comme les initiateurs mêmes des projets, au service duquel se placent les architectes et les urbanistes. S'agissant des logements eux-mêmes, il s'appuie aussi sur des dessins pour finaliser l'architecture finale des produits. « *Je leur*

demande ce qu'ils veulent, un toit à 4 pentes ou 2 pentes, du bois... La famille me dit ce qu'elle veut. La seconde fois qu'on se voit, je reviens avec le dessin de ce qu'ils veulent, adapté à la taille de la famille ». Autant que possible, l'architecte essaie de ne pas différencier, sur le plan architectural, les logements locatifs des logements en accession à la propriété (dans le cas de logements locatifs individuels). « *Sur les RHI, je fais aussi du locatif sur mesure. Si les gens ne peuvent pas accéder au logement évolutif social, pour différentes raisons (...), on conçoit un programme locatif sur mesure. Ce sont des petites maisons comme les autres, sauf que c'est du locatif. Et qu'elles sont finies dès le départ* ». Le chef du service habitat de la DDE de La Réunion considère même que cette similitude entre les logements locatifs et en accession à la propriété est la deuxième clé du succès d'une opération de RHI, après la concertation. Il estime en effet très mauvais pour le quartier que ses habitants puissent voir qui est devenu propriétaire et qui n'a pu être « que » locataire, étant donné que ça éveille beaucoup de jalousies¹⁰⁴⁶. Enfin, la méthode menée par Léon Attila CHEYSSIAL implique de suivre les habitants d'un quartier sur le long terme. « *Les quartiers sur lesquels je travaille, j'y retourne plusieurs années avant de les lâcher, je ne les lâche pas d'ailleurs* », dit-il.

Dans les deux cas évoqués ci-dessus, des MOUS sont mises en place lors des opérations de RHI. Mais il s'agit bien d'un outil au service d'une méthode plus globale dont le principe essentiel est que l'opérateur laisse toujours assez d'espace de parole aux habitants pour que le projet puisse évoluer en fonction de leurs besoins et de leurs attentes.

Conclusion 7.3.1 :

Certains opérateurs développent des méthodes participatives afin que les habitants puissent peser sur la définition même du projet. Parfois, il peut aussi s'agir d'actions plus ponctuelles que celles que nous avons analysées, qui conduisent à orienter le projet en fonction de certaines attentes des habitants mais uniquement sur des points précis. Par exemple, une étude préalable au réaménagement du quartier de Saint Sauveur en Guadeloupe a permis de recenser, par le biais de questionnaires à choix multiples, les besoins des habitants en termes d'équipements et de service (terrains de sport, structures d'animation pour personnes âgées...). Cependant il n'y a pas de projet pour l'instant sur ce quartier donc il est difficile de connaître l'avenir de ce recensement : va-t-il peser sur le projet ? Dans la plupart des études préalables aux opérations de RHI sont également recensés les souhaits de relogement : quels

¹⁰⁴⁶ Entretien 30A.

ménages préfèrent un logement locatif, un logement en accession etc. Mais ces souhaits ne sont pas toujours respectés par la suite. Au-delà de ces actions ponctuelles de consultation des habitants et des deux méthodes plus participatives que nous venons d'évoquer, il reste assez rare que ce soit l'opérateur qui organise d'emblée l'impact des habitants sur le projet. L'instauration d'une MOUS n'est pas non plus un gage de co-production du projet avec les habitants. Dans les autres cas, que se passe-t-il ? Les habitants peuvent-ils avoir un impact sur les projets même si les opérateurs ne l'ont pas initialement prévu ?

7.3.2. Les revendications des habitants : la parole et le respect de leur système de valeurs

Lorsque les opérateurs n'ont pas prévu d'associer les habitants à l'élaboration des projets, il arrive que ceux-ci se mobilisent pour peser sur le projet. Nous verrons dans le chapitre suivant quelles sont les formes de ces mobilisations et pourquoi elles peuvent avoir de l'efficacité, mais ici nous allons plutôt nous interroger sur la nature des revendications des habitants vis-à-vis des projets d'aménagement de leur quartier. Tout d'abord, ont-ils des revendications ? Si c'est le cas, en quoi consistent-elles ?

7.3.2.1. L'absence de revendications ou l'impossibilité de les faire entendre :

Que l'opérateur associe ou non les habitants à l'élaboration du projet, nous pouvons nous demander si ceux-ci ont toujours des revendications ou s'il arrive que les populations n'expriment aucun projet personnel ou collectif. De nombreux auteurs ont mis en évidence la difficulté qui pouvait survenir à faire participer les populations, parfois trop démunies ou trop désorganisées pour pouvoir s'exprimer (notamment ROSANVALLON, 1995 ; DONZELOT, 1996 ; TOURAINE, 1999). Dans les DOM le constat a aussi été tiré par Claude GEHIN et Thierry PAULAIS : « *la population concernée par les dispositifs de politique de la ville semble avoir du mal à se saisir du projet, à revendiquer, à s'approprier le processus de concertation* » (GEHIN et PAULAIS, 2000). Pour Léon Attila CHEYSSIAL, les institutions et notamment les travailleurs sociaux sont parfois trop exigeants avec les habitants, en exigeant d'eux qu'ils aient « un projet ». « *Il y a aussi cette obligation du projet, alors je me*

*bats avec les travailleurs sociaux pour ça. Il faut que les gens aient des projets ! Mais si ils n'ont pas de projet ? Ou si il ont un projet mais pas un projet de logement ? Par exemple, peut-être qu'ils ont des problèmes familiaux, ou des ennuis de santé, peut-être qu'ils sont perdus dans leur vie »*¹⁰⁴⁷. La conseillère en économie sociale et familiale qui a été embauchée en tant que chef de projet MOUS sur la RHI de Basse-Terre, toujours à La Réunion, ne fait pas partie de ces travailleurs sociaux, elle a au contraire conscience que certains individus sont vraiment perdus et luttent pour leur simple survie. Ils ne peuvent pas vraiment se projeter dans le futur pour imaginer leur relogement par exemple. Elle me parle de certains célibataires du quartier : *« ils ont beaucoup de mal à communiquer, ils ont peu de vocabulaire par exemple, vivent au jour le jour, et ils n'expriment jamais clairement ce qu'ils veulent. C'est très difficile pour moi de savoir ce qu'ils ressentent vraiment »*, constate-t-elle¹⁰⁴⁸.

Dans d'autres cas, les individus peuvent avoir des projets pour leur futur mais le problème provient de la difficulté de se comprendre, entre habitants et institutions. Il arrive que rien ne soit fait pour favoriser l'expression des projets individuels, ou alors que les dialogues engagés soient en quelques sortes des dialogues de sourds. Le thème de l'incompréhension revient souvent dans les entretiens. C'est par exemple ce que raconte un architecte en Martinique : il constate que les habitants ont des systèmes de valeurs, notamment sur la propriété foncière et sur l'organisation de leur quartier, totalement différents des systèmes de valeurs de l'urbanisme occidental, comme nous l'avons déjà démontré. Donc les habitants ne comprennent pas ce qu'on leur propose tout comme les urbanistes ne comprennent pas ce qu'ils souhaitent. Pour l'architecte, cette incompréhension provient du fait que le système occidental a été imposé aux descendants d'esclaves de façon rapide et brutale là où il a mis des siècles à s'imposer en Europe. Quand survient la départementalisation, en 1946 les descendants d'esclaves furent ainsi littéralement parachutés dans un système occidental que les européens avaient mis 5 siècles, depuis le moyen âge stime-t-il, à construire lentement et à assimiler. Pour l'architecte, *« ce plongeon brutal et non préparé dans le monde moderne, moderne selon nos propres normes, a constitué une véritable « rupture paradigmatique » qui explique qu'aujourd'hui encore, blancs et nègres ne peuvent pas se comprendre. La communication est impossible »*¹⁰⁴⁹. En Guadeloupe les opérateurs constatent sur le terrain

¹⁰⁴⁷ Entretien 29A.

¹⁰⁴⁸ Entretien 31A.

¹⁰⁴⁹ Entretien 14A.

cette même incompréhension autour de la notion d'insalubrité : « *les enquêteurs nous disent qu'ils passent beaucoup de temps avec les mêmes familles, tout simplement parce que les gens ne perçoivent pas, ne comprennent pas. Quand on vient leur parler de la structure du bâti, l'ossature, c'est le cadet de leur souci !* »¹⁰⁵⁰. Ou autour de la notion de propriété, comme le remarque l'anthropologue Albert FLAGIE : « *Une terre fondamentale, parce que ce n'est pas seulement la terre, et c'est ce que j'ai beaucoup de mal à faire comprendre aux techniciens. Ce n'est pas simplement la terre, c'est tout ce qui touche à leur représentation du monde (...). Quelque chose de l'ordre de l'inscription pathologique, ça ne veut rien dire pour un ingénieur...* »¹⁰⁵¹. L'incompréhension provient de la divergence entre les systèmes de valeurs. Les projets nourris par les décideurs et ceux entretenus par les habitants ne sont pas du tout les mêmes. Pour autoriser la compréhension et permettre l'expression du projet des habitants, « *il faut accepter de comprendre comment ces différentes familles pensent, et comment on peut les aider. Si on se trompe, on les rend fous. Ou alors on les instrumentalise* », estime Léon Attila CHEYSSIAL¹⁰⁵². Mais les pouvoirs publics souhaitent-ils toujours autoriser l'expression par les habitants de leurs propres revendications ? Dire que les habitants n'ont pas de revendications, c'est aussi dire qu'ils ne peuvent pas ou ne savent pas s'exprimer sur les projets, et par conséquent conforter les décideurs dans leur système de domination. Pascal PERQ dit ainsi des quartiers précaires qu'ils sont parfois des « quartiers aphones », où la parole des habitants peine à se faire entendre. Pour lui, il y a plusieurs raisons. D'abord, les habitants se sont pas toujours organisés de la façon qui serait la plus simple à appréhender par les pouvoirs publics pour recueillir leur parole. Ensuite, leur organisation informelle et leur parole n'intéresse pas forcément les décideurs, qui sont eux-mêmes incapables bien souvent de traduire leurs volontés bien qu'ils soient des "représentants du peuple". L'auteur pense qu'il existe "*une crainte diffuse, mais bien réelle, des responsables de voir se consolider un contre-pouvoir que l'on feint pourtant d'appeler de ses vœux*". (PERQ, 1994, p. 46).

Enfin, la dernière entrave à l'expression des revendications des habitants est liée à la représentativité de ces revendications. Parfois, seules certaines personnes s'expriment et vont peser sur les projets, alors que d'autres restent sans voix. « *On reste confronté à la difficulté de faire entendre ceux que l'on appelle justement les « sans voix »* » (PINEL, 2002, p. 5),

¹⁰⁵⁰ Entretien 42A.

¹⁰⁵¹ Entretien 38A.

¹⁰⁵² Entretien 29A.

comme les jeunes, les exclus etc. qui sont sous représentés dans les instances de participation, par exemple dans les conseils de quartiers créés dans les banlieues métropolitaines (BACQUE et SINTOMER, 1999). Dans les DOM nous avons constaté l'existence de leaders, qui vont porter les revendications du quartier. La majorité de nos entretiens a justement été menée avec ces leaders, les plus faciles à approcher. Nous n'avons pas pu interroger leurs « opposants » si ils existent. C'est pourquoi notre matériau ne nous permet pas de conclure catégoriquement sur la représentativité de ces leaders. Toutefois, il ne nous semble pas qu'ils abusent de leur pouvoir de leader pour faire passer leurs propres revendications au détriment de celles des autres par exemple. Le plus souvent, ils sont leaders parce qu'ils sont reconnus par les autres habitants comme les plus légitimes ou les plus aptes à s'exprimer.

En conclusion, il peut arriver que les individus n'aient pas de revendications ou que celles-ci ne puissent pas être comprises par les institutions ou bien encore que seules certaines revendications s'expriment au sein des quartiers. Cependant, dans nos quartiers d'étude, nous avons constaté que les habitants avaient le plus souvent des revendications. Même si au sein des quartiers, certains individus sont trop marginalisés ou démunis pour avoir des projets individuels, les quartiers ne sont pas jamais « aphones » dans leur totalité. Nous verrons ensuite si ces revendications sont prises en compte, ce qui sous-entendrait qu'elles sont comprises par les décideurs puis acceptées.

7.3.2.2. Le désir d'être entendus et de participer au projet :

En quoi consistent les revendications des habitants ? En premier lieu, ils demandent à être entendus, consultés et pris en compte. Ils veulent être des acteurs à part entière des projets de réaménagement de leur lieu de vie. Par exemple, un collectif d'habitants s'est créé à la Rivière des Galets en 1991 à l'occasion de la première opération RHI sur le quartier, parce que les habitants « *ont ressenti de plus en plus fort le désir de compter pour quelque chose dans la vie de leur quartier* »¹⁰⁵³. Ils ont souhaité peser dans le projet de RHI qui venait juste de se lancer. Le coordinateur RHI de la Ville du Port explique : « *l'idée de ce collectif, c'était de dire : nous sommes concernés par tout ce qui se passe dans notre quartier. Certes, nous ne sommes pas des architectes, ni des aménageurs, ni des pédagogues, mais nous avons notre capacité à*

¹⁰⁵³ Citation issue d'un numéro spécial du journal des habitants dans lequel est retracée l'histoire du Collectif : *Choka Bleu de la Rivière des Galets, le Journal des habitants, 10 ans déjà*, n°17, octobre 2002.

réfléchir ensemble, à produire une réflexion ensemble »¹⁰⁵⁴. Les habitants se sentent capables de participer aux projets et exigent non pas de prendre les décisions mais d'être entendus. Le troisième principe de la Charte du collectif, texte adopté en 1993, dit : « *nous ne prétendons pas prendre les décisions à la place de ceux qui doivent les prendre. Nous désirons seulement être associés à la préparation des décisions* ». Les habitants justifient leur volonté de participation par le fait qu'ils sont les premiers concernés par l'aménagement de leur quartier et qu'ils ont des expériences ou des besoins à exprimer. « *Les choix d'aménagement, c'est nous qui en vivons les conséquences chaque jour* », dit le premier principe de la Charte. Et même sans être spécialistes, les habitants disent dans le deuxième principe de la Charte : « *nous avons notre expérience et notre capacité de réfléchir et de nous exprimer* »¹⁰⁵⁵. Ils défendent leur droit à la parole et à la participation aux décisions. Dans de nombreux autres quartiers, des associations se sont créées ou renforcées à l'annonce ou au lancement d'une opération RHI, signe que les habitants voulaient peser dans le projet de ré-aménagement. « *On s'est rendu compte que dans toutes les zones RHI il y avait toujours des associations qui existaient déjà et qui fonctionnaient plus ou moins, mais qui se sont renforcées avec l'opération* », constate-t-on à la Ville de Fort-de-France¹⁰⁵⁶. A Volga Plage par exemple, l'association Dyenm a tenu à participer activement à l'opération de RHI et à être un porte-parole pour les habitants du quartier. De même en Guadeloupe, sur le quartier de Cayenne touché par une opération de RHI depuis 1991, les habitants ont créé l'association « Kayenn Doubout » en novembre 2002 pour « *rassembler tous les administrés de Cayenne qui souhaitent œuvrer pour l'amélioration du cadre de la qualité du quartier, de proposer des projets en ce sens et d'œuvrer à leur réalisation, de défendre les intérêts des habitants de Cayenne* »¹⁰⁵⁷, comme l'explique Gilles V., membre actif de cette association. Là encore on retrouve la volonté d'agir, de participer au réaménagement du cadre de vie. La Guyane enfin est sans doute le département où les habitants ont la plus forte tendance à se regrouper en association pour peser sur les décisions, être entendus. Par exemple, David A. raconte que l'association de défense des habitants de la Cité Eau Lisette s'est montée en 1994, juste après la prise du premier arrêté d'insalubrité sur le bidonville d'Eau Lisette parce que « *on voulait*

¹⁰⁵⁴ Entretien 35A.

¹⁰⁵⁵ Charte du Collectif des habitants adoptée en 1993 et retranscrite dans le numéro spécial *Choka Bleu de la Rivière des Galets*, op. cité.

¹⁰⁵⁶ Entretien 15A.

¹⁰⁵⁷ Tiré du rapport de stage de Gilles V. à l'occasion de son projet d'animation (il est depuis animateur culturel à la mairie de Capesterre Belle Eau).

*s'organiser, et faire avancer les choses »*¹⁰⁵⁸. De même, une association s'est montée au Mont Baduel pour pouvoir faire pression sur les pouvoirs publics, compter, avoir un rôle à jouer : *« pour avoir plus de force, explique Paul A. l'un des fondateurs de l'association, pour essayer de ... pas obliger l'Etat, mais enfin... au départ c'était même pas l'Etat d'ailleurs, c'était la Région qui devait avoir ce terrain. C'était sur la région qu'on voulait faire... pas faire pression, mais lui demander si on pouvait acheter chacun une petite parcelle et puis construire notre maison »*¹⁰⁵⁹. La formation de collectifs d'habitants ou d'associations n'est pas le seul vecteur d'expression pour les habitants, mais cela montre bien que leur première revendication est d'être entendus et pris en compte dans l'élaboration même des projets. Les opérateurs sont conscients de cette volonté des habitants. Au Village Saramaca, c'est aussi parce que la SIMKO a ressenti la volonté des habitants de participer qu'elle a mis en place une méthode très participative dès le départ. Un rapport officiel de la SIMKO précise ainsi que la réalisation de la RHI devrait être facilitée par l'existence *« d'une forte cohésion interne du village, d'une bonne dynamique sociale, et d'une réelle volonté des habitants de participer à l'amélioration de leurs conditions de vie »*¹⁰⁶⁰. De même à Cayenne, la SIG n'avait pas immédiatement mesuré le désir qu'avaient les habitants d'être entendus mais peu à peu, elle a été poussée à prendre ce paramètre en compte. *« Le quartier de Cayenne est marqué d'un très fort tempérament et ne cesse de revendiquer une indépendance forte concernant l'occupation des espaces »*, constate le compte rendu annuel de la SIG en 2003 sur l'opération RHI¹⁰⁶¹. Le désir de peser sur le fond des projets émerge dans la plupart des quartiers concernés par une RHI et souvent de façon spontanée : ce sont les habitants qui sont à l'initiative. Même si elle n'est pas institutionnalisée par l'opérateur ou par les pouvoirs publics, la participation des habitants émerge *« d'en bas »*, elle est initiée par les habitants eux-mêmes.

7.3.2.3. Le respect d'un système de valeurs différent :

Les habitants désirent être entendus, mais sur quels aspects vont-ils tenir à avoir de l'influence ? Quelles sont leurs revendications au sein d'une opération ? Leurs revendications portent tant sur les logements que sur les équipements publics ou que sur les actions de

¹⁰⁵⁸ Entretien 29B.

¹⁰⁵⁹ Entretien 37B.

¹⁰⁶⁰ Village Saramaca, opération de RHI, SIMKO, septembre 1993 p. 22.

¹⁰⁶¹ RHI de Cayenne, compte-rendu annuel à la ville de Capesterre Belle-Eau (CRACL), SIG, 2003

développement social et économique. S'agissant des logements, le désir le plus fréquemment exprimé est de pouvoir rester sur le quartier, dans sa propre maison si possible ou dans un logement neuf individuel en accession à la propriété. La solution logement absolument rejetée, dans l'immense majorité des cas, c'est le relogement en logement locatif social collectif hors du quartier. « *Vous pouvez regarder le résultat des enquêtes sociales : (...) 95% veulent rester sur le quartier et être en accession* », constate la responsable RHI d'une SEM en Guadeloupe¹⁰⁶². Sur le sous-quartier de Boissard appelé Sonis, l'enquête socio-économique fait par exemple apparaître que « *la majorité des chefs de ménages interrogés déclarent vouloir : rester sur le quartier (71.27%), devenir propriétaires (72.67%), vivre en maison individuelle (70.03%)* »¹⁰⁶³. Sur Trénelle en Martinique, les acteurs institutionnels estiment que les habitants veulent plutôt quitter leur quartier mais d'après Mariette B., habitante et conseillère municipale de Trénelle, « *ça dépend. En fait 80% des gens disent vouloir rester dans le quartier. Mais ce sont surtout les gens plus âgés, de ma génération et de la génération de mes parents. Les plus jeunes, ça ne les dérange pas trop de partir, mais par contre ils ne veulent pas qu'on décase leurs parents* »¹⁰⁶⁴. Quant au type de logement souhaité, il s'agit de logements individuels, quelle que soit la RHI en Martinique : « *Tout le monde veut avoir accès à une maison individuelle (...). Ils ont horreur d'aller en collectif, pour la plupart en tous cas* », confirme le responsable de la cellule RHI de la DDE de la Martinique. A La Réunion on trouve le même désir de rester sur le quartier et de préférence en logement individuel en accession : « *les familles attachées au quartier, qui sont là de longue date, elles ce qu'elles veulent c'est rester dans leur environnement, dans une case à terre comme on dit* »¹⁰⁶⁵. En Guyane aussi, les habitants veulent rester sur leur quartier, par exemple au Mont Baduel, quand je demande à Paul A. si il préférerait rester sur son quartier que de trouver un logement ailleurs il répond : « *dire que je préférerais, le mot est faible* ». Steven O. qui habite sur le même versant du Mont Baduel dit aussi qu'il ne partira que si les risques naturels sont avérés : « *on partira, mais bon, on partira pas comme ça. On ne va pas prendre nos valises et partir comme ça, et mettre derrière nous toute une partie de notre histoire comme ça* »¹⁰⁶⁶. Watson C. et Michel C. les deux haïtiens rencontrés sur un autre versant du Mont Baduel souhaitent également rester sur place ou bien, s'ils sont relogés, être relogés en individuel et

¹⁰⁶² Entretien 42A.

¹⁰⁶³ *Données socio-économiques, Sonis*. Document transmis par la SEMAG en février 2004.

¹⁰⁶⁴ Entretien 22B.

¹⁰⁶⁵ Entretien 35A.

¹⁰⁶⁶ Entretien 2B.

en accession. Les personnes que nous avons interrogées ne sont toutefois pas les plus démunies. Or l'enquête sociale réalisée sur le site potentiel de la RHI estime que « *d'une manière générale, les familles qui vivent dans la précarité sont prêtes à étudier toutes les propositions de relogement qui leur seront faites* »¹⁰⁶⁷. Nous ne pouvons pas infirmer ce constat mais nous pouvons tout de même regretter que l'enquête sociale ne mentionne pas du tout les personnes qui ont des revendications en matière de relogement et qui ne sont pas « prêtes à étudier toutes les propositions » ! Ces revendications des habitants en matière de type de logement s'expliquent par le fait que la maison individuelle, la propriété et la permanence sur le même quartier s'insèrent dans leur système de valeurs, comme nous l'avons montré dans le chapitre 3. Au contraire, le relogement exogène en collectif HLM projette les habitants dans un autre système de valeurs, celui des pouvoirs publics. l'accession. Notons que au delà du statut d'occupation et de la localisation du logement, les habitants ont aussi parfois des revendications sur l'architecture même du logement qui leur est proposé. Par exemple, le collectif des habitants de la Rivière des Galets a commencé à fonctionner autour d'un problème « *épineux* » qui « *provenait des premières cases LES construites, jugées « trop pointues » par les habitants* »¹⁰⁶⁸.... De même pour le Village Saramaca, certains logements témoins ont été refusés par les habitants, et n'ont donc pas été construits pendant la RHI, parce que « *leur style n'intéressait pas les gens de la population* », explique le Capitaine A¹⁰⁶⁹. Les habitants ont aussi de nombreuses revendications sur la nature des réseaux et surtout des équipements publics à implanter dans leur quartier (les réseaux essentiels d'eau et d'électricité étant désormais présents dans la majeure partie des quartiers insalubres et illégaux). Nous avons vu que même hors des opérations de RHI, les habitants des quartiers insalubres sollicitent les élus pour obtenir la construction d'écoles, d'églises, de crèches.... Ce sont souvent les premiers équipements installés. Une des principales demandes porte aussi sur les maisons de quartier, que ce soit avant, pendant ou même après les opérations RHI. Par exemple, le jeune David A. dit que les habitants de la Cité d'Eau Lisette n'ont pas vraiment d'influence sur le fond des projets d'aménagement et ajoute avec un ton plein de regrets : « *la seule chose qu'on voulait vraiment c'était une maison de jeunes, une maison de quartier. Mais bon, on a grandi maintenant* ». Je lui demande s'il est prévu tout de même d'en faire une dans le projet RHI, maintenant que l'opération se lance : « *non, mais ce serait trop tard*

¹⁰⁶⁷ Etude socioéconomique et bâti, secteur Mont Baduel, réalisée par C2R pour l'EPAG, avril 2004.

¹⁰⁶⁸ Choka Bleu de la Rivière des Galets, le Journal des habitants, 10 ans déjà, n°17, octobre 2002. Article intitulé « Histoire, comme est né le collectif... ».

¹⁰⁶⁹ Entretien 1B.

de toutes façons. Nous ça aurait été bien, on aurait pu y mettre les instruments de musculation par exemple »¹⁰⁷⁰. A Cayenne en Guadeloupe, la maison de quartier fait partie des plus anciennes revendications des habitants. Même à Volga Plage, où existe déjà un relais de quartier qui héberge notamment l'association Dyenn, les habitants souhaitent la construction d'un autre local qu'ils appellent une « maison pour tous ». « *Volga a invité Serge Letchimy et l'a interpellé sur la maison pour tous. Il a promis de la construire* », raconte César H., président de l'association Dyenn¹⁰⁷¹. Si les habitants revendiquent souvent des maisons de quartiers, c'est parce qu'ils sont soucieux du développement social et économique de leur quartier. Pour eux, celui-ci est au moins aussi important que la construction de logements ou l'implantation de VRD. Or comme les projets d'aménagement se focalisent souvent sur les aspects logements et VRD, ce sont eux qui revendiquent des actions plus sociales et économiques. Comme le regrette Gilles V. à propos de la RHI de Cayenne, son quartier : « *ils ont construit des logements, mais sans se soucier du côté social. Ils n'ont pas fait d'infrastructures, pas de maison de quartier* ». Or comme il l'explique, le quartier connaissait et connaît toujours des problèmes sociaux assez graves, de la délinquance, de trafic de drogue, de chômage etc¹⁰⁷². Dans le compte-rendu annuel élaboré par la SIG en 2003, donc douze ans après le début des opérations en 1991, le constat d'une insuffisance à ce niveau là est enfin pointé, à force de revendication des habitants. La dernière phase de la RHI selon ce rapport « *ne saurait se faire sans un accompagnement social fort et une réflexion sur le développement économique du quartier qui connaît un fort taux de Rmiste* ». En effet, « *cet aspect au début de l'opération n'avait pas été perçu comme un élément prépondérant de ce type d'opération, mais la réalité sociale oblige à donner une grande part au développement économique dans cette R.H.I. Il convient donc de mettre à niveau l'opération de Cayenne dans ce domaine* » dit le compte-rendu annuel¹⁰⁷³. De même, César T. explique que les habitants ont demandé une maison pour tous pour développer les actions sociales et économiques : « *pourquoi voulez-vous une maison pour tous ? Parce que c'est un lieu de services pour la population. Et une interface avec les pouvoirs publics. On pourra y rechercher une formation, rédiger des CV, appeler pour chercher du travail, on pourra y accueillir les personnes âgées... Tout cela se fait déjà un peu au relais mais nous n'avons pas*

¹⁰⁷⁰ Entretien 29B. En fait le pré-programme d'aménagement joint à l'étude pré-opérationnelle pour la RHI Eau Lisette prévoit bien une maison de quartier, mais on peut se demander à quel besoin cet équipement répond maintenant, puisque David A. estime que les jeunes d'aujourd'hui n'en veulent pas vraiment.

¹⁰⁷¹ Entretien 27B.

¹⁰⁷² Entretien 16B.

¹⁰⁷³ RHI de Cayenne, compte-rendu annuel à la ville de Capesterre Belle-Eau (CRACL), SIG, 2003.

*assez d'espace, et pas de confidentialité. On ne peut pas réaliser simultanément plusieurs activités comme de la cuisine, du tambour, du soutien scolaire... On a déjà 5 associations qui cohabitent au relais, l'espace est vraiment saturé »*¹⁰⁷⁴. Outre la maison pour tous, César revendique la création d'espaces dédiés à l'implantation d'entreprises ou au jeu, notamment pour lutter contre le désœuvrement des jeunes du quartier. « *Si on avait des espaces pour planter des entreprises, et des espaces de jeux, les jeunes seraient moins désœuvrés* » pense-t-il. Le capitaine A. au Village Saramaca partage le même discours que Gilles V. en Guadeloupe ou que César T. en Martinique : il ne veut pas que la RHI se limite à des actions urbanistiques, par exemple à la construction de logements. Il veut développer des solutions pour la vie sociale et économique du village. « *La solution, ce n'est pas de construire des maisons et de laisser les jeunes dans l'oisiveté, c'est de construire, et de trouver quelque chose pour occuper les jeunes non scolaires. Parce que nous avons aussi plein de jeunes non scolarisés, donc ces jeunes il fallait aussi s'en occuper, les éduquer. Il fallait aussi penser à radier la délinquance qui se trouvait dans le village, la drogue et tout ça, donc on a pensé à tout ça* »¹⁰⁷⁵. Au-delà des actions d'insertion pour les jeunes en difficultés, les habitants se mobilisent également en faveur d'actions plus culturelles ou sociales : animation avec les jeunes enfants ou avec les personnes âgées ; organisation de fêtes de quartier ou de chantiers d'embellissement...

Conclusion 7.3.2 :

En conclusion, les revendications des habitants des quartiers insalubres et illégaux à l'occasion des projets de RHI visent à faire respecter leur propre système de valeurs. Une fois les éléments vitaux acquis, comme l'eau potable (pour laquelle il n'est pas nécessaire que les habitants revendiquent en cas d'opération de RHI puisque les pouvoirs publics pensent essentiellement aux éléments vitaux), les habitants exigent plutôt des formes et des statuts d'occupation des logements adaptés à leur mode de vie, ainsi que des équipements qui leur permettent de développer la vie sociale et économique de leur quartier.

7.3.3. Evaluation de la prise en compte des revendications des habitants dans les projets :

¹⁰⁷⁴ Entretien 27B.

¹⁰⁷⁵ Entretien 1B.

Dans quelle mesure les revendications des habitants – qu’elles soient sollicitées par l’opérateur ou exprimées spontanément par les habitants- sont-elles prises en compte dans les projets ? Dans certaines opérations, les habitants ont eu un impact décisif sur l’élaboration des projets et estiment que leurs revendications ont bien été prises en compte, dans l’ensemble. Parmi douze quartiers que nous avons étudiés, c’est le cas du Village Saramaca, de Say Piscine et de la Rivière des Galets (en ce qui concerne la deuxième RHI qui s’est engagée en 2002), soit trois quartiers¹⁰⁷⁶. Pour les deux quartiers réunionnais, les travaux viennent juste de débuter donc il est trop tôt pour dresser un bilan mais les habitants ont été consultés très en amont et ont co-produit le projet d’aménagement avec l’architecte Léon Attila CHEYSSIAL. Ensuite, le passage à la phase opérationnelle a été très encadré tant par la municipalité du Port que par la DDE, qui ont exigé que l’opérateur suive exactement le programme élaboré par Léon Attila CHEYSSIAL. Les opérations qui ont débuté devraient donc être fidèles aux revendications des habitants. Quant au Village Saramaca, certaines propositions des habitants ont été intégrées au fur et à mesure du projet par la SIMKO, si bien qu’aujourd’hui, le Capitaine A. s’estime satisfait de l’opération. Comme il dit, « *il n’y a pas de pertitions des coutumes, malgré que c’est quelque chose de moderne* »¹⁰⁷⁷. La RHI a permis de concilier le système de valeur des habitants, fondé sur un mode de vie traditionnel, et les exigences des normes « modernes » de l’habitat et de l’urbanisme. Dans ces trois quartiers, l’opérateur a développé une méthode très participative, ce qui favorise la bonne prise en compte des revendications des habitants. Parallèlement, les habitants sont eux-mêmes bien organisés pour s’exprimer et se faire entendre (capitaines de Village à Saramaca, collectif d’habitants à la Rivière des Galets), sauf à Say Piscine où nous n’avons pas recensé d’organisation spécifique des habitants face au projet RHI. Notons qu’il peut aussi arriver que les habitants aient totalement gain de cause et obligent l’opérateur à modifier son projet alors que cela n’était pas du tout prévu au départ. C’est ce que raconte la responsable RHI d’un opérateur en Guadeloupe, au sujet d’un quartier soumis à des risques de houle cyclonique mais où les habitants ont refusé catégoriquement de quitter le quartier. « *On leur a offert des solutions de relogement en accession, avec des grandes parcelles, on leur a déroulé le tapis rouge quoi ! et on a fait des réunions et des réunions, et rien n’y a fait, ils veulent rester. A tel point qu’on est en train d’étudier l’éventualité d’une protection du littoral. C’est pour vous dire à quel*

¹⁰⁷⁶ sachant que parmi ces 12 quartiers, 1 quartier est exclu de notre évaluation car nous n’avons pas de donnée sur l’impact des habitants à l’occasion de la RHI : le quartier de Basse-Terre, sur la commune de Saint-Pierre à La Réunion.

¹⁰⁷⁷ Entretien 1B.

point la résistance est forte »¹⁰⁷⁸. Ici, même les solutions alternatives proposées par l'opérateur n'ont pas convaincu les habitants, qui ont fini par avoir gain de cause.

Dans d'autres quartiers, les plus nombreux dans notre échantillon de quartiers d'étude, toutes les revendications des habitants ne sont pas prises en compte mais certaines le sont. On peut dire dans ces cas là que les habitants ont un impact réel, bien que limité, sur les projets d'aménagement. C'est le cas des quartiers de la Rivière des Galets à La Réunion, en ce qui concerne la première RHI, lancée en 1991, de Kayenn et de Boissard en Guadeloupe, de Texaco et de Volga Plage en Martinique, soit cinq quartiers sur douze¹⁰⁷⁹. Dans le cas de la Rivière des Galets et de Cayenne, on peut constater que les revendications des habitants ont été progressivement prises en compte par l'opérateur, au fur et à mesure du renforcement de la mobilisation des populations. La première opération de RHI menée sur le quartier de la Rivière des Galets a aujourd'hui encore la réputation d'une opération trop autoritaire qui a obligé les populations à habiter des logements HLM collectif appelés des « cages à lapins » par les habitants d'autres quartiers insalubres de la ville. Cette opération est souvent citée comme l'exemple de ce que les habitants ne veulent pas... Les habitants du quartier, désormais ré-aménagé, estiment qu'à l'occasion de la réalisation des premiers travaux, ils n'ont pas du tout été pris en compte. « *Souvent, le collectif prend l'image d'habitants qui sont sur le quai d'une gare, où le TGV RHI passe. La première tranche, le TGV est passé sans s'arrêter, les habitants sont restés sur le quai avec leurs valises, ils n'ont pas pu monter dedans* », dit le coordinateur de la RHI à la Ville du Port¹⁰⁸⁰. Mais ensuite, le collectif s'est mobilisé et a pu impacter le projet : « *le collectif a pu obtenir un certain nombre de modifications dans l'aménagement et les logements de la RHI* » dit le journal des habitants. Par exemple, concernant les LES jugés trop pointus, « *le tir fut rectifié à la demande du Collectif dès la seconde livraison* ». Le Collectif a aussi sauvé un verger planté un demi-siècle plus tôt par une habitante du quartier, qui devait être rasé pour l'implantation d'un immeuble. Comme le raconte le journal du Choka Bleu : « *c'est sur une intervention du collectif, suite à une visite sur les lieux pour les « décideurs », que le plan du secteur fut complètement revu pour conserver le verger* »¹⁰⁸¹. C'est ce que confirme le coordinateur RHI de la Ville du Port,

¹⁰⁷⁸ Entretien 42A.

¹⁰⁷⁹ Celui de la Rivière des Galets étant compté deux fois puisqu'il a fait l'objet de deux opérations RHI très distinctes, sur des périmètres différents.

¹⁰⁸⁰ Entretien 35A.

¹⁰⁸¹ *Choka Bleu de la Rivière des Galets, le Journal des habitants, 10 ans déjà*, n°17, octobre 2002, article intitulé « Modernisation et préservation, l'aménagement : vigilance ... ».

qui explique que le projet d'aménagement était bouclé mais a été complètement revu suite aux oppositions des habitants : « *le plan d'aménagement de la troisième tranche qui avait déjà été bouclé par l'opérateur a été complètement revu* »¹⁰⁸². Même si la totalité de la première opération RHI ne satisfait pas les habitants, ceux-ci ont tout de même eu des impacts non négligeables sur le projet. Surtout, ces impacts ont conduit la municipalité à envisager la deuxième opération RHI, sur le reste du quartier, d'une façon tout à fait différente en associant les habitants très en amont du projet. Comme le constate Léon Attila CHEYSSIAL, auteur de l'étude pré-opérationnelle de la deuxième RHI, « *le collectif a non seulement fait évoluer les projets, mais de plus, il a fait évoluer les méthodes* » puisqu'il est désormais un partenaire incontournable de la RHI 2^{ème} tranche¹⁰⁸³. Sur le quartier de Cayenne en Guadeloupe, on constate aussi une évolution au fur et à mesure de l'opération de RHI. Gilles V., habitant du quartier, indique que l'association, qui tenait vraiment à être un acteur dans le projet, a fait des propositions, dont certaines ont été prises en compte : par exemple faire travailler les jeunes du quartier dans les chantiers de construction des logements, et d'autres n'ont pas du tout été prises en compte, comme tous les projets d'insertion sociale. Il n'y a pas eu d'aire de jeux pour les enfants, pas de maison de quartier¹⁰⁸⁴... Bien que ces équipements aient été prévus initialement dans les plans d'aménagement. Or nous constatons que la dernière tranche de l'opération, qui s'est engagée en 2004, prévoit de prendre davantage en compte les revendications des habitants, en construisant enfin la maison de quartier par exemple. D'après la SIG, opérateur de cette RHI, ce sont aussi les échanges avec les habitants pendant la permanence hebdomadaire assurée sur le site qui ont permis de réorienter un peu le projet ou au moins de définir des objectifs nouveaux, pour les années 2003 à 2005. « *Une personne chargée des questions sociales (CQS) est présente chaque semaine sur le site pour répondre aux questions et besoins des populations de la R.H.I. C'est d'ailleurs avec les résidents du secteur qu'un certain nombre d'objectifs ont été défini pour l'année 2003* » explique le compte-rendu annuel de 2003¹⁰⁸⁵. Ces objectifs visent à favoriser le développement social et économique du quartier, comme cela a été revendiqué par les habitants. Les actions prévues dans cette optique sont des « *actions visant à l'acceptation et au respect de son environnement ainsi qu'à l'amélioration du cadre de vie* », des « *actions de*

¹⁰⁸² Entretien 35A.

¹⁰⁸³ Choka Bleu de la Rivière des Galets, *le Journal des habitants, 10 ans déjà*, n°17, octobre 2002, texte de Léon Attila CHEYSSIAL.

¹⁰⁸⁴ Pourtant l'association est très active et organise de nombreuses activités, comme Dyenm à Volga. Ils occupent depuis un local construit initialement pour des artisans mais jamais utilisé par eux parce qu'inadapté.

¹⁰⁸⁵ RHI de Cayenne, *compte-rendu annuel à la ville de Capesterre Belle-Eau* (CRACL), SIG, 2003.

soutien scolaire et d'action scolaire et action d'aide à la formation et à l'emploi pour les situations d'échec » et enfin des « actions destinées à l'insertion sociale et professionnelle ». Le compte-rendu annuel précise que « la réalisation de la Maison de Quartier en 2004-2005 devrait permettre de réaliser ces objectifs »¹⁰⁸⁶. Peu à peu, les habitants de Cayenne parviennent donc à se faire entendre et à faire prendre en compte leurs revendications, même si l'opérateur n'était pas prédisposé à le faire initialement. Sur Volga Plage, les associations et surtout l'association Dyennm ont tenu à être très présentes pendant la RHI. Christophe J. l'un des membres actifs de Dyennm, dit : « nous avons grandement participé à la RHI », car ils ont pu relayer les problèmes ou les demandes des habitants à l'opérateur, qui était la SEMAFF. « Pendant toute l'opération, c'est Dyennm qui a fait l'intermédiaire entre la SEMAFF et les habitants du quartier. Encore maintenant, dès que les gens ont un problème, ils ne vont pas voir les pouvoirs publics, ils viennent nous voir »¹⁰⁸⁷. Mais nous ne savons pas dans quelle mesure cette intermédiation a contribué à ré-orienter les projets ou non. A un autre moment, Christophe J. se montre en effet d'accord avec son ami Jean-Michel A. quand ce dernier estime que l'opérateur n'avait pas vraiment pour souci de respecter les souhaits des habitants. « La RHI c'est surtout pour montrer qu'ils ont fait quelque chose, et pour que la ville soit plus belle pour les touristes. C'est plutôt pour les touristes que pour les habitants du quartier ! », dit Jean-Michel A.¹⁰⁸⁸. Sur Boissard, il est également difficile d'évaluer l'impact exact des habitants sur le projet, d'autant que la RHI a commencé en 1985 et se déroule en plusieurs tranches très distinctes dont certaines n'ont pas encore commencé aujourd'hui. Le réaménagement du centre historique de Boissard, le « Vieux Boissard », n'a pas encore commencé par exemple. Les premières tranches de l'opération ont été assez radicales : démolition de toutes les cases et relogement des habitants dans des immeubles sociaux reconstruits sur le site. Mais des efforts architecturaux ont été fournis pour respecter a minima les modes de vie créole même en immeuble, des logements individuels et des LES ont aussi été construits, et le quartier a été bien doté en équipements et en action de développement économique et social, dans le cadre de la politique de la ville. Concernant le réaménagement du Vieux Boissard, il est plutôt prévu d'améliorer les cases au lieu de les démolir, et les habitants ont été consultés sur leurs attentes à la fois en matière d'équipements et d'actions d'accompagnement social. Les chefs de ménage ont par exemple exprimé le souhait d'avoir de l'éclairage public, des terrains de sport ou encore une bibliothèque. En matière

¹⁰⁸⁶ Idem.

¹⁰⁸⁷ Entretien 26B.

d'accompagnement social la plus forte demande porte sur le soutien scolaire (un tiers des chefs de ménage) puis sur les animations socioculturelles¹⁰⁸⁹. Mais les désirs des habitants, également exprimés lors des réunions publiques organisées sur Boissard pendant toute la RHI, sont-ils retranscrits concrètement dans le programme opérationnel ? Il est trop tôt pour le savoir, en ce qui concerne le Vieux Boissard. En tout état de cause, il peut arriver qu'il y ait un grand décalage entre les besoins recensés dans les études préalables et le contenu des programmes opérationnels. Par exemple, le bureau d'étude URBIS en Guadeloupe a développé une méthode de connaissance des quartiers et de recensement des besoins, mais il n'y a pas forcément de suite directe dans les projets. *« Quand vous faites des études sur la vie sociale et économique des quartiers, avez-vous l'impression que certains aspects ne sont pas pris en compte ensuite dans les programmes ? - C'est très compliqué. Nous on a cette volonté de donner une vraie transcription du quartier (...) mais après il y a le côté opérationnel et financier qui prend le pas, et ce n'est pas toujours facile. Et la deuxième chose c'est que les structures chargées de conduire ces opérations ne sont pas forcément équipées pour »*¹⁰⁹⁰. Ou peut-être certains opérateurs préfèrent-ils conserver le monopole de la décision et élaborer seuls les programmes d'aménagement, sans se sentir trop liés aux études préalables, ce qui a pu se produire à La Réunion par exemple... Sur le quartier de Basse-Terre, dans la ville de Saint-Pierre, la MOUS ne s'est mise en place qu'une fois le projet de RHI lancé. Toutefois, la chef de projet MOUS entend bien faire des propositions nouvelles, pour répondre à certaines demandes exprimées par les habitants, qu'elle côtoie au quotidien. Nous avons par exemple rencontré une famille où la mère et la belle-fille ont exprimé le souhait d'avoir un local pour faire des ateliers de cuisine avec les autres femmes du quartier. La chef de projet MOUS, présente pendant la rencontre, leur répond qu'effectivement elle a le projet de mettre en place une maison de quartier avec des ateliers cuisine, étant donné qu'elle a constaté que c'était une forte demande dans le quartier.

Enfin, il y a des quartiers où les projets sont élaborés sans prendre du tout en compte les revendications des habitants. Trénelle fait partie de ces quartiers, puisque l'opération de RHI qui va débiter se résume à la construction d'un morceau de voie sur berges, comme nous l'avons déjà vu, ce qui ne correspond pas à une demande exprimée par les habitants. Les

¹⁰⁸⁸ Rencontre 5B.

¹⁰⁸⁹ *Opération Boissard, diagnostic socio-éco-démographique, quartier du Vieux Boissard*, réalisé par Qualistat pour la SEMAG, dépliant couleur cartonné, document non daté.

¹⁰⁹⁰ Entretien 43A.

conseillères municipales Mariette B. et Iphigénie S. estiment que les principales demandes des habitants de Trénelle portent sur l'accessibilité pour les personnes âgées (construction de rampes à côté des escaliers), l'amélioration des conditions de circulation (création de sens de circulation, de places de stationnement...), l'assainissement, l'aide à l'amélioration des logements... La voie sur berges peut contribuer à améliorer les conditions de circulation. Mais elle ne permettra pas d'implanter des réseaux d'assainissement ni d'améliorer la salubrité des maisons ! Mariette B. avait pourtant expliqué dans l'entretien que nous avons eu avec elle qu'une architecte avait été envoyée dans le quartier pendant une quinzaine de jours pour parler avec les habitants, et ré-orienter le projet s'il s'avérait que cette voie sur berges n'était pas voulue par les habitants. En définitive, le projet de voie sur berges a été modifié à la marge : seule une moitié sera réalisée, celle qui se trouve sur la partie la moins densément peuplée du quartier et qui entraîne donc le moins de démolitions de maisons. Il s'agit apparemment d'un souhait du maire de la ville de Fort-de-France. Accessoirement c'est aussi moitié moins cher. On peut penser que le seul impact des habitants est de pousser le maire à sauver (provisoirement) certaines maisons de la démolition... A la BP 134, dans la commune de Rémire-Montjoly en Guyane, aucun projet de réaménagement n'est entamé pour le moment, mais les habitants expriment une longue expérience de non prise en compte de leurs revendications. « *La mairie, jamais elle ne s'est occupée de nous. Jamais ! Jamais elle ne nous a rien donné (...). Si ils ne nous donnent rien, au moins qu'ils nous laissent nous débrouiller* », dit l'ancien leader de l'association de quartier, Pedro Q. Par exemple, quand les habitants ont demandé s'ils pouvaient goudronner la route, ou bien organiser eux-mêmes un ramassage des poubelles, ou encore remplacer leurs maisons en bois par des maisons en dur, la réponse de la mairie a toujours été négative¹⁰⁹¹. Il n'y a que pour l'électricité et l'eau potable que les habitants ont eu gain de cause, au terme d'un long combat pour l'électricité, et pour l'eau parce que l'épidémie de choléra qui s'était déclarée à eau Lisette en 1993 a effrayé la municipalité. Pedro Q. a quoi qu'il en soit l'impression que la municipalité ne se soucie absolument pas d'eux, et que si projet il y a, l'opérateur ne les prendra pas du tout en compte non plus. Il a peur de la façon dont pourrait se dérouler le projet d'aménagement sur la BP 134, « *ils feront ce qu'ils veulent avec nous hein, ils peuvent mettre nous mettre dehors sans rien* », estime-t-il. Mais il est bien décidé à agir si le projet proposé ne convient pas du tout aux habitants, comme il l'imagine : « *donc si jamais le maire par exemple vous propose un projet qui ne convient pas du tout aux habitants, parce que beaucoup devront partir ou quoi,*

¹⁰⁹¹ Entretien 35B.

vous allez quand même essayer de vous organiser pour pouvoir défendre le quartier ? Voilà. Il faut qu'on fasse quelque chose. On ne peut sortir comme ça » dit-il¹⁰⁹².

Conclusion 7.3 : une ré-orientation limitée mais réelle des projets

En conclusion, les revendications exprimées par les habitants ne sont pas toujours prises en compte, ou pas intégralement. Cependant, elles contribuent à modifier les projets dans la majorité des cas. Ainsi, même s'ils n'en sont pas co-producteurs, les habitants des quartiers insalubres et illégaux ont un impact sur les projets de réaménagement de leur cadre de vie.

Conclusion du chapitre 7 : la participation non institutionnalisée des habitants pour la défense de leur système de valeurs

La normalisation de l'espace que nous avons mise en évidence dans le chapitre précédent est nuancée par l'impact des habitants sur les projets. Il s'agit d'une « normalisation limitée » de l'espace car un compromis est le plus souvent trouvé entre les deux systèmes de valeurs des habitants d'une part, des pouvoirs publics de l'autre. Ce compromis peut résulter de la prise en compte en amont par l'opérateur des souhaits des habitants ou bien, le plus souvent, de l'initiative des habitants eux-mêmes qui « arrachent » leur participation aux projets. Il s'ensuit une évolution rapide des pratiques de la RHI, d'un urbanisme autoritaire vers plus de concertation. En effet, même si la participation aux projets est encore souvent arrachée par les habitants, elle commence à s'institutionnaliser ou au moins à devenir plus automatique de la part des opérateurs. Toutefois, comme nous l'avons montré, les modalités de mise en œuvre de la participation et les principes qui sous-tendent la mise en place de la participation sont ensuite très différents d'une opération à l'autre, et d'un opérateur à l'autre. Dans la plupart des cas, c'est plutôt un simulacre de participation qui se met en place ou une participation limitée qui vise plutôt à éviter les blocages qui pourraient ralentir l'opération qu'à réaliser un projet qui réponde pleinement aux attentes des habitants. Cette évolution progressive de l'action publique sans évolution systématique de la conception qu'ont les décideurs de la « participation » des habitants illustre les théories de « l'apprentissage » telles qu'elles sont développées par exemple par Peter HALL et par Paul SABATIER. Largement utilisée en

¹⁰⁹² Entretien 35B.

analyse des politiques publiques, la notion d'apprentissage conduit à « *replacer l'action publique dans une temporalité, et à analyser comment les individus perçoivent les effets et les résultats des politiques antérieures, et comment ils tentent de modifier le cours de l'action publique* » (DE MAILLARD in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004, p. 59). Les expériences des opérations de RHI passées poussent les acteurs à favoriser la participation des habitants. Leur expérience pendant une seule et même opération peut également les amener à modifier tant la méthode que le fond de l'opération, comme cela a été le cas pour la Rivière des Galets à La Réunion ou pour Cayenne en Guadeloupe. Mais quelle est la nature de l'évolution de l'action publique ? Peter HALL distingue trois degrés dans l'évolution de l'action publique liée à l'apprentissage : les changements de premier ordre « *qui concernent uniquement les modifications au sein d'un instrument* », ceux du deuxième ordre, « *qui touchent aux modifications de l'instrument lui-même* » et enfin les changements de troisième ordre « *qui désignent un changement général du paradigme* » (DE MAILLARD in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004, p. 61). Dans nos terrains d'étude, les réussites et les échecs passés conduisent les acteurs à modifier leur conception et leur utilisation de l'outil RHI: de la démolition totale et autoritaire des quartiers on passe à un réaménagement sur le terrain plus soucieux des habitants. Toutefois, la RHI reste le seul outil utilisé et la conception du rôle de l'urbaniste dans ces projets ainsi que la conception de la participation des habitants n'ont pas évolué en profondeur, pour le moment en tous cas. Les discours sont en outre souvent très en avance sur les pratiques. Sous des airs de participation des habitants, des pratiques d'urbanisme autoritaire persistent. Nous serions donc au sein d'un changement de premier ordre dans les pratiques de lutte contre l'insalubrité et l'illégalité dans les DOM, pour reprendre la classification de Peter HALL. Un changement qui ne bouleverse pas la façon dont les pouvoirs publics voient les choses, leur paradigme général. Pour les chercheurs situés dans la perspective des coalitions de cause, comme Paul SABATIER, il est de toutes façons beaucoup plus fréquent que les évolutions de l'action publique s'opèrent au sein d'une même vision du monde : « *les apprentissages au sein d'un système de croyance sont plus probables que les apprentissages entre les systèmes de croyance* » (DE MAILLARD in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004, p. 62). Les habitants des quartiers insalubres et illégaux parviennent à faire intégrer certaines de leurs revendications dans les projets ce qui leur permet de conserver partiellement leur système de valeurs sur l'habitat, mais pour autant, les pouvoirs publics ne comprennent pas toujours ce système de

valeurs. En quelques sortes, ils acceptent les réorientations des projets plutôt par diplomatie que par conviction, plutôt pour éviter les conflits que pour respecter un système de valeur différent. Mais l'essentiel n'est-il pas que les habitants puissent obtenir ou conserver ce qui leur tient le plus à cœur ?

Pour faire entendre puis prendre en compte leurs revendications principales, les habitants s'organisent eux-mêmes. Même quand les acteurs institutionnels prévoient des modes de concertation assez poussés, une organisation collective pré existe¹⁰⁹³. Or en métropole, les travaux de recherche sur la participation des habitants étudient bien souvent des formes institutionnalisées de participation. Sont notamment étudiés les conseils de quartiers, comme celui du XXème arrondissement de Paris (BLONDIAUX et LEVEQUE, 1999) ou ceux des banlieues métropolitaines (BACQUE et SINTOMER, 2001). Or dans les DOM, il semble que la participation des habitants des quartiers insalubres et illégaux se joue moins dans la mise en place des MOUS, des permanences de terrain, des enquêtes sociales etc. que dans les mobilisations collectives plus spontanées des habitants. Il s'agit d'une participation venue d'en bas, et non pas d'une participation «sur institutionnalisée». La question de la reconnaissance de ces formes spontanées de participation se pose : si les pouvoirs publics veulent les renforcer et les généraliser dans les quartiers où ils interviennent, l'institutionnalisation est nécessaire. Or les formes de participation spontanées ne sont-elles pas plus efficaces et plus pérennes que si elles étaient davantage reconnues et donc institutionnalisées par les pouvoirs publics ? Un débat est ouvert sur « *la volonté d'institutionnalisation de la participation, qui paraît nécessaire pour éviter une fragilisation des expériences, mais qui peut avoir pour corollaire une rigidification des formes de participation et donc un étouffement des initiatives locales, ferments du dynamisme démocratique* » (PINEL, 2002, p. 5).

Quels que soient les effets d'une institutionnalisation de la participation des habitants, qu'il n'est pas possible d'analyser étant donné que la démarche est à peine amorcée, il n'en reste pas moins que la généralisation en cours des pratiques de concertation avec les habitants est une modification fondamentale de l'action publique face à l'habitat insalubre et illégal dans les DOM. Cette modification de l'action publique concerne la méthode, puisque le jeu d'acteur s'ouvre au profit d'une catégorie d'exclus du logement jusque là pas pris en compte ;

¹⁰⁹³ Sauf dans le quartier de Say Piscine où nous n'avons pas de données sur les mobilisations des habitants.

mais elle concerne aussi le fond puisque les pouvoirs publics sont amenés à tenir compte d'un système de valeur sur l'habitat différent du leur.

Chapitre 8. Les sources de pouvoir des habitants définissent une application locale spécifique du droit au logement

La normalisation de l'espace est limitée par l'impact des habitants sur les interventions publiques de lutte contre l'habitat insalubre et illégal. Pour quelles raisons les habitants peuvent-ils avoir ce « pouvoir » d'agir sur les projets? Pour Pierre MULLER et Yves SUREL, deux facteurs sont essentiels dans les « *caractéristiques des acteurs, qui sont susceptibles d'influencer la production des politiques publiques* » : les « ressources » et les « répertoires d'action » (MULLER et SUREL, 1998, p. 81). Les ressources sont « *les caractéristiques qui confèrent aux acteurs une capacité d'agir, ou plus justement, qui leur assurent un pouvoir* » (p.81). Les répertoires d'action sont des modes d'action souvent collectifs qui s'appuie sur une mobilisation stratégique d'un ensemble de ressources. Le concept a été développé par Claude TILLY. Ils sont définis comme « *l'ensemble des moyens mis en œuvre pour exercer un pouvoir, généralement sous la forme d'une influence auprès des décideurs public* » (MULLER et SUREL, 1998, p.83). Les habitants des quartiers insalubres et illégaux des DOM disposent eux-aussi de certaines ressources, que nous appellerons leurs « sources de pouvoir », qu'ils vont mobiliser pour exercer un pouvoir sur les autorités publiques et contribuer à redéfinir les projets et plus largement les politiques publiques.

Nous faisons l'hypothèse que le pouvoir des habitants résulte tout d'abord de leur capacité à se mobiliser collectivement. Le terme de « mobilisation » est au départ emprunté au vocabulaire militaire. Il implique l'engagement individuel dans une action collective pour défendre les intérêts vitaux de la nation (MANN, 1991, p.94, cité dans NEVEU, 2002, p.6). Par extension aux mouvement sociaux, la « mobilisation » des habitants désigne « *toute forme de rassemblement se produisant dans ou autour d'une organisation chargée de défendre ou de promouvoir un nouvel ordre de vie* » (MANN, 1991, p. 94, cité dans NEVEU, 2002, p.6). Quelles sont les formes et les objectifs de la mobilisation collective dans les quartiers insalubres des DOM ? Les formes que peuvent prendre les mobilisations collectives sont puisées dans ce que Claude TILLY a appelé les « répertoires d'action collective » : « *les individus concrets ne se retrouvent pas pour l'Action collective. Ils se rassemblent pour*

adresser une pétition au Parlement, organiser une campagne d'appels téléphoniques, manifester devant la mairie, détruire des métiers à tisser mécaniques, se mettre en grève » (TILLY, 1976, p. 143, cité par NEVEU, 2002, p. 20). Dans la classification des répertoires d'action élaborée par Claude TILLY, on peut notamment distinguer « *l'emploi de moyens d'action relativement autonomes auxquels les autorités n'ont jamais ou rarement recours* » tels que les grèves, les manifestations ou les pétitions. On trouve également la « *défense fréquente d'intérêts spécifiques par des groupements ou associations dont le nom constitue le programme* » tels que les associations loi 1901, les syndicats, les groupes d'intérêts... (NEVEU, 2002, p. 23, d'après TILLY, 1986). Si les répertoires d'action sont très variés, les auteurs ayant travaillé sur la mobilisation collective montrent que les plus fréquemment utilisés sont la grève, la manifestation ou encore l'occupation de bâtiments publics ou privés. La réquisition de logements vacants est par exemple une des ressources les plus fréquemment utilisées dans le répertoire d'action par les associations militant pour le droit au logement (PECHU, 1996). Camille GOIRAND a étudié les mobilisations collectives dans deux favelas de Rio de Janeiro. Elle montre que les manifestations et les grèves sont très peu utilisées et identifie six formes principales d'action collective dans le répertoire. « *La confrontation directe avec les autorités* » est une des plus utilisées, mais il y a aussi « *l'action individuelle* » menée par un représentant habile de la population qui va déstabiliser les autorités, « *la pression continue auprès des administrations publiques* », « *la captation de l'aide fournie par des ONG d'aide humanitaire* », « *l'entraide communautaire et la débrouille* », hors du système des pouvoirs publics (création de réseaux ou de bâtiments par la seule population), et enfin « *la conclusion d'accord de type clientéliste en période électorale* », également très utilisée (GOIRAND, 2002, p. 167 à 169). Dans nos quartiers d'étude, le répertoire d'action se rapproche davantage de celui étudié par Camille GOIRAND que des actions collectives plus fréquemment étudiées en France métropolitaine : grèves, manifestations, réquisitions. Dans les quartiers insalubres des DOM, nous avons pu distinguer deux formes principales d'action collective : la création et le renforcement des associations de défense des habitants et les actions en justice, ces deux types d'action visant à s'opposer aux autorités locales et aux opérateurs. Les habitants peuvent aussi faire appel à des actions collectives violentes pour bloquer certains projets de RHI comme nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent : manifestations armées devant la mairie, dégradations de biens publics... Il peut aussi arriver que les habitants envoient des courriers ou fassent signer des pétitions, comme sur le Mont

Baduel. Cependant, ces actions sont plus rares aussi nous nous restreindrons dans ce chapitre à analyser les associations d'habitants et les actions en justice. Après avoir observé les formes de la mobilisation collective, nous nous demanderons d'où proviennent les capacités des habitants à se mobiliser, à l'heure où de nombreux auteurs constatent au contraire un affaiblissement des solidarités et de l'action collective dans les quartiers disqualifiés en France métropolitaine (voir notamment DUBET, 1987 sur la marginalité des jeunes dans les banlieues ou BEAUD et PIALOUX, 1999, sur la fin du mouvement ouvrier).

Les formes et les raisons de la mobilisation collective ne peuvent expliquer à elles seules l'impact que les habitants peuvent avoir sur les projets. Certes leur organisation et leur union autour d'objectifs communs sont des conditions indispensables à la réussite de leur action, au succès de leurs revendications. Mais ne pourrait-on pas imaginer que les pouvoirs publics restent sourds aux demandes collectives des habitants ? Si la mobilisation collective est efficace, dans le sens où elle aura des effets sur les projets d'aménagement et d'habitat, c'est que les habitants ont du pouvoir vis-à-vis des pouvoirs publics. Quelles sont les « sources de pouvoir » des habitants, au-delà de leur capacité à se mobiliser collectivement ?

8.1. Les formes et les origines de la mobilisation collective des habitants :

Dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM il existe, le plus souvent, une vie associative développée ainsi qu'un fort militantisme politique. Les habitants s'organisent notamment à l'occasion des projets de ré-aménagement qui touchent leur quartier, ils veulent en être des acteurs à part entière. Nous allons ici analyser les deux principales formes de la mobilisation collective au sein de ces quartiers, lorsqu'elle s'effectue dans le cadre de l'habitat et de l'aménagement du cadre de vie : les associations d'habitants et les actions en justice. Nous ne parlerons pas par exemple des actions collectives socioculturelles qui s'opèrent sur le long terme dans les quartiers et qui ne sont pas liées à l'existence d'un projet d'aménagement. Puis nous nous demanderons pourquoi des mobilisations collectives émergent dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM alors qu'elles semblent au contraire s'affaiblir dans les banlieues métropolitaines.

8.1.1. Les associations d'habitants

Pour bloquer ou impacter les projets en cours, mais aussi pour revendiquer des équipements ou des aménagements non prévus, les habitants se montent souvent en association, de type loi 1901. Comment et dans quel objectif ces associations se montent-elles ? Quels problèmes peuvent –elles aussi rencontrer ?

8.1.1.1. Des associations qui se montent ou se renforcent à l'annonce d'une intervention publique :

Si certaines associations pré existent aux interventions publiques dans les quartiers insalubres, il s'avère que la plupart se montent ou en tous cas se renforcent sensiblement à l'annonce ou pendant une intervention publique. « *On s'est rendu compte que dans toutes les zones RHI il y avait toujours des associations qui existaient déjà et qui fonctionnaient plus ou moins, mais qui se sont renforcées avec l'opération* », constate par exemple la directrice du bureau de la planification et du droit des sols de la Ville de Fort-de-France, en Martinique¹⁰⁹⁴. De la même façon le collectif des habitants de la Rivière des Galets, à La Réunion, s'est monté peu après le début de la première tranche de la RHI : « *dans les premières années de la RHI, avec les frustrations, ça a été un peu le déclic. Il y avait des conditions pour qu'un collectif un peu exceptionnel se mette en place* », se souvient le coordinateur RHI de la Ville du Port¹⁰⁹⁵. Dans ce cas, c'est parce que les habitants étaient déjà déçus du début de l'opération RHI que le collectif s'est monté, en 1991. Il ne s'agit pas d'une association loi 1901 : « *c'est un lieu de parole depuis 12 ans, tous les mardis, depuis mai 91. (...) C'est pas une association déclarée, il n'y a pas de président, pas de chef. Ce sont juste des femmes qui tiennent ça, qui savent maintenir une bonne ambiance* »¹⁰⁹⁶. Nous avons toutefois inclus ce Collectif avec les autres associations évoquées dans cette partie car ses objectifs sont sensiblement les mêmes. Notons que l'action de ce collectif est désormais beaucoup plus large que le champ de l'aménagement et de l'habitat, et qu'aujourd'hui en 2005 il continue de fonctionner et par exemple de se réunir tous les mardis à 17 heures. Les associations peuvent aussi se monter pour provoquer une intervention publique si elle tarde à se mettre en place. C'est surtout le cas en Guyane, où

¹⁰⁹⁴ Entretien 15A.

¹⁰⁹⁵ Entretien 35A.

¹⁰⁹⁶ Entretien 35A.

les habitants vont par exemple monter des associations pour revendiquer l'implantation des réseaux d'eau et d'électricité dans leur quartier, peu après l'avoir fondé. A Eau Lisette, l'association de défense des habitants de la Cité Eau Lisette s'est montée en 1994, l'année de la prise du premier arrêté d'insalubrité qui ne concernait à l'époque que la partie bidonville. Mais pour David A. c'est surtout parce que les choses d'avançaient pas et que les habitants de la Cité ont voulu les prendre en main que cette association s'est montée. « *Mais après, il ne s'est rien passé, les gens devaient être déçus alors ? Oui, c'est aussi pour ça que notre association s'est montée. On voulait s'organiser, et faire avancer les choses* »¹⁰⁹⁷. Pourtant c'est surtout entre 1994 et le début des années 2000 qu'il ne s'est rien passé, donc après la formation de l'association. Mais le discours de Bernadette M. une des fondatrices de cette association, qui en est actuellement la vice-présidente, est similaire : pour elle, l'association s'est montée parce que les pouvoirs publics restaient inactifs. Les habitants ont donc voulu prendre les choses en main., en matière de lutte contre l'insalubrité. Ce point est essentiel pour elle, car c'est par cette phrase qu'elle commence l'entretien, avant même que je n'aie eu le temps de lui poser la moindre question : « *Donc si vous voulez, moi je commence déjà par vous dire : la résorption de l'habitat insalubre ici, c'est comme si ça n'existait pas. (...) C'est la raison pour laquelle, aujourd'hui on s'est soulevé, nous en tant qu'association des habitants d'Eau-Lisette, on s'est soulevés contre la municipalité d'une part, et contre l'Etat. Parce que rien n'est fait, dans le cadre de l'habitat insalubre* »¹⁰⁹⁸. Un peu plus loin dans l'entretien, elle reprend l'idée de l'inactivité de la mairie, qui explique la montée en puissance de son association : « *nous on s'est constitué en association pour demander aux gens de ne pas construire, déjà d'une part la mairie devait déjà... la mairie n'a strictement rien fait* ». Au-delà des opérations de lutte contre l'insalubrité, nous avons aussi rencontré des associations davantage foncières, qui se créaient pour obtenir ou pour régulariser l'occupation de certains terrains. C'est là aussi essentiellement le cas en Guyane. Par exemple, l'association Génération Guyanaise, sur une partie du Mont Baduel, s'est montée quelques années après les premières occupations sans titre, au moment où l'Etat allait devenir propriétaire des terrains occupés alors considérés comme des «biens vacances sans maîtres », c'est-à-dire sans propriétaire légal identifié. « *Quand ils ont appris que l'Etat ferait rentrer ce terrain comme un bien vacant sans maître, ils ont voulu refonder l'association* »¹⁰⁹⁹, explique Olivier A., l'actuel président de l'association, qui n'est pas un habitant du quartier mais qui a

¹⁰⁹⁷ Entretien 29B.

¹⁰⁹⁸ Entretien 3B.

été appelé en raison de ses « compétences » pour fonder une association mieux organisée que celle qui pré existait et qui était une petite association familiale au fonctionnement difficile. L'occupation des premiers terrains a eu lieu en 1982 et l'association a été fondée en 1988. En fait, dès que les premiers occupants ont su que l'Etat allait devenir propriétaires des terrains qu'ils occupaient, ils ont engagé des démarches pour se faire régulariser : ils se sont rendus au service des domaines, ont demandé la marche à suivre pour acquérir ces terrains etc. Mais ces démarches n'ont pas abouti, ils ne sont pas parvenu à acquérir les terrains. Alors, ils se sont montés en association, un moyen de pouvoir se défendre. « *notre affaire n'avancait pas et que l'Etat allait devenir propriétaire du terrain, c'est pour ça qu'on a fait appel à Moniseur A.* », dit Paul A., l'un de ces premiers occupants¹¹⁰⁰. Ici l'association ne se forme pas à l'occasion d'un projet d'aménagement, mais à l'occasion d'un projet d'acquisition foncière. Toutefois, nous voyons que les raisons évoquées sont sensiblement les mêmes : les fondateurs de l'association estiment que leur affaire n'avance pas et que l'association leur permettra d'engager un réel dialogue avec les autorités.

8.1.1.2. Le rôle d'un contre-pouvoir :

Quelles que soient les conditions dans lesquelles se sont créées les associations d'habitant au sein des quartiers insalubres et illégaux, l'objectif principal est de s'organiser pour constituer un contre-pouvoir efficace face aux pouvoirs publics, qu'ils s'agisse de l'Etat ou des municipalités. Il s'agit donc d'association de défense et d'association que nous pourrions appeler « revendicatives ». Elles permettent aux habitants de devenir des acteurs crédibles et plus puissants dans l'action publique de lutte contre l'habitat insalubre et illégal.

Le vocabulaire du dialogue, de la lutte et de la pression revient souvent dans les discours des pouvoirs publics comme des membres de ces associations : « *quand ils veulent se faire entendre, ils connaissent les moyens à utiliser* », dit le chargé de mission RHI de la DDE de Guyane¹¹⁰¹. Ou encore : « *dans toutes les diasporas il commence à y avoir des associations, parce qu'ils ont remarqué que c'est un moyen de pouvoir lutter* », pour l'inspecteur santé de la DSDS guyanaise¹¹⁰². Paul A. reprend l'idée de faire pression sur les autorités, d'avoir du

¹⁰⁹⁹ Entretien 33B.

¹¹⁰⁰ Entretien 37B.

¹¹⁰¹ Entretien 7A.

¹¹⁰² Entretien 1A.

pouvoir : *« on nous avait dit aussi de monter une association loi 1901, et puis de trouver des gens qui voudraient bien s'installer là, pour avoir plus de force pour essayer de ... pas obliger l'Etat, mais enfin... au départ c'était même pas l'Etat d'ailleurs, c'était la Région qui devait avoir ce terrain. C'était sur la région qu'on voulait faire... pas faire pression, mais lui demander si on pouvait acheter chacun une petite parcelle et puis construire notre maison »*¹¹⁰³. A La Réunion, le collectif des habitants de la Rivière des Galets exprime également la volonté d'être entendu, d'être considéré comme un interlocuteur digne de respect : *« on voulait instaurer de nouvelles relations avec les spécialistes, des relations de respect mutuel »*¹¹⁰⁴. Si les habitants veulent être entendus et constituer un contre-pouvoir, c'est pour pouvoir ensuite peser sur les projets engagés en matière d'aménagement. C'est pour jouer ce rôle qu'a été créé le collectif de la Rivière des Galets, même si il a ensuite étendu son action à de nombreux autres aspects de la vie quotidienne du quartier que l'aménagement. *« L'idée de ce collectif, c'était de dire : nous sommes concernés par tout ce qui se passe dans notre quartier. (...) On ne décide pas à la place des élus, mais nous voulons être consultés avant de prendre les décisions. Qu'il y ait de la concertation avant »*¹¹⁰⁵. Les associations permettent aussi d'informer le reste de la population, de constituer un relais entre l'opérateur qui réalise la RHI et les habitants. Par exemple, les informations relatives à la RHI d'Eau Lisette sont transmises aux habitants par l'intermédiaire des leaders de l'association, notamment Bernadette M. qui est en relation régulière avec la mairie de Cayenne et Christian I., qui est employé municipal. *« Les gens qui n'ont pas la chance comme vous de travailler à la mairie de Cayenne, est-ce que vous savez comment ça s'est passé un peu pour les informer du projet ? Ben desfois on fait des petites réunions avec madame Bernadette M., donc tous ceux qui étaient intéressés on les invitait à venir écouter la réunion, donc ça faisait comme ça du bouche à oreille, ça tournait. (...) et puis il y avait des émissions radios qui se faisaient le soir sur certaines radios libres, et on passait l'information »*¹¹⁰⁶. Ce rôle de transmission de l'information est d'autant plus important que dans le cas de la RHI d'Eau Lisette, il y a très peu d'échanges directs entre l'opérateur (la SIGUY) et les habitants du quartier. Il n'y a d'ailleurs pas plus d'information de la part de la municipalité. Quand certains habitants posent des questions à la mairie, celle-ci a plutôt tendance à les renvoyer vers la SIGUY car elle ne sait pas répondre. Par exemple, les actuels propriétaires de la blanchisserie située dans la Cité

¹¹⁰³ Entretien 37B.

¹¹⁰⁴ Entretien 35A.

¹¹⁰⁵ Entretien 35A.

¹¹⁰⁶ Entretien 34B.

d'Eau Lisette se sont rendus à la mairie. La responsable RHI regrette de ne pas avoir eu assez d'information pour leur répondre : « *il va y avoir une opération RHI sur Eau Lisette, qu'est-ce qu'on va devenir ? et moi je lui ai dit : écoutez, je ne peux pas vous dire, l'opérateur c'est la SIGUY, il faudrait voir avec la SIGUY* »¹¹⁰⁷. Lors de la RHI de Volga Plage, l'association Dyennm a également joué le rôle de relais entre l'opérateur et les habitants. « *Pendant toute l'opération, c'est Dyennm qui a fait l'intermédiaire entre la SEMAFF et les habitants du quartier. Encore maintenant, dès que les gens ont un problème, ils ne vont pas voir les pouvoirs publics, ils viennent nous voir* »¹¹⁰⁸. L'association reste encore aujourd'hui un acteur identifié comme un intermédiaire efficace, un porte-parole auprès de la municipalité. Enfin, la plupart des associations d'habitants jouent un rôle essentiel dans le développement social, économique et culturel de leur quartier. Cela est indirectement lié aux projets d'aménagements, notamment de RHI. En effet, nous avons vu que les habitants n'attendaient pas seulement des pouvoirs publics des logements de meilleure qualité, des réseaux ou des équipements publics. Ils revendiquent aussi des actions d'insertion économique, de soutien scolaire, d'animation culturelle, le retour des institutions sociales etc. Toutes ces actions pourraient être prises en compte dans les projets de réaménagement des quartiers, notamment lorsqu'une opération de RHI est couplée avec un dispositif de Politique de la Ville. Dans certains quartiers nous avons vu que le couplage RHI-DSQ était assez efficace à ce niveau. Par exemple à Boissard en Guadeloupe, l'intervention publique RHI – DSQ a permis « *le soutien à la création d'entreprises et d'emplois* », « *des actions de lutte contre l'échec scolaire* », « *des actions en direction des jeunes et des femmes* » etc¹¹⁰⁹. Mais dans de nombreux autres quartiers, les opérations de RHI ne sont pas insérées dans la politique de la Ville, ou insuffisamment. Les actions de développement social et économique n'y sont pas non plus prises en charge par les institutions de droit commun, qui désertent souvent les quartiers parce qu'ils ont trop mauvaise réputation. Ce sont alors les associations qui prennent le relais des institutions. Dans le quartier de Kayenn en Guadeloupe, Gilles V. constate l'absence de toutes les institutions, notamment des assistantes sociales. Il regrette que « *ces gens ne fassent pas vraiment leur travail* », pas plus que la Politique de la Ville dit-il, qui ne suit que très timidement les initiatives de son association. L'association doit tout faire à la place de ces institutions, selon lui. Il dit que ça ne le dérange pas dans le sens où il aime faire ça, mais il voudrait se sentir

¹¹⁰⁷ Entretien 46A.

¹¹⁰⁸ Entretien 26B.

¹¹⁰⁹ *Boissard d'hier à aujourd'hui*, plaquette couleur éditée par la Ville des Abyes pour présenter la rénovation du quartier.

plus assisté¹¹¹⁰. C'est par exemple l'association qui met en place des activités pour les enfants et pour les jeunes, qui tente de lutter contre le trafic de drogue etc. A Volga Plage, l'association Dyenm joue un rôle similaire. Elle organise des campagnes d'information sur les maladies sexuellement transmissibles, des séances de cinéma pour les enfants, du soutien scolaire, de l'assistance à la rédaction de CV etc. A Volga Plage, les pouvoirs publics tentent pourtant d'implanter certaines institutions mais avec peu de succès apparemment. Il existe par exemple un petit bureau où des assistances sociales tiennent des permanences. Mais Olivier J. constate que les habitants de Volga ont beaucoup de réticences à exposer les problèmes de leur vie privée, et personne ne va voir l'assistance sociale. Généralement c'est plutôt lui ou quelques autres membres de Dyenm, qui tentent de régler les problèmes familiaux, de s'occuper des enfants ou des adolescents en perdition etc. De même, Olivier J. et Madame Gilda racontent une tentative récente de faire revenir la police dans le quartier. Il s'agit d'une « *police de proximité* » me disent-ils. Mais elle manque d'efficacité. « *Ils font des rondes avec les vitres fermées, ils n'ont aucun contact avec la population. On sent trop qu'ils ont peur* », trouve Olivier¹¹¹¹. D'ailleurs, ces policiers essuient parfois des jets de pierre. Leur présence n'a pas été imposée par la municipalité, mais répond à une vraie demande des habitants, me précisent Olivier et Madame Gilda. Cependant, ils ne vont pas assez au contact de la population, ils ne remplissent pas le rôle qu'on attendait d'eux.

Les associations d'habitants ont deux types de rôles. D'abord, elles constituent un interlocuteur des pouvoirs publics identifié et puissant, capable d'impacter les projets d'aménagement. Elles forment un contre-pouvoir. Ensuite, elles jouent aussi un rôle auprès des habitants en assumant certaines fonctions sociales et économiques que les institutions ne prennent pas en charge dans ces quartiers.

8.1.1.3. Des difficultés rencontrées pour la création ou la pérennisation des associations d'habitants :

Il n'existe pas des associations d'habitants dans tous les quartiers. Certaines d'entre elles peuvent par ailleurs connaître des difficultés, qui vont jusqu'à la dissolution. Nous n'allons pas analyser ici les conditions nécessaires aux mobilisations collectives des habitants, que

¹¹¹⁰ Entretien 16B.

¹¹¹¹ Rencontre 20B.

nous verrons dans la partie suivante. Il s'agit plutôt de montrer que la création d'association n'est ni automatique ni aisée et de voir quel type de difficultés les associations peuvent rencontrer lorsqu'elles sont créées.

Devant le succès du collectif des habitants de la Rivière des Galets, le coordinateur RHI de la Ville du Port a souhaité créer des structures similaires dans d'autres quartiers de la ville, pour faciliter le dialogue entre la municipalité et les habitants. Mais il constate que l'expérience n'est pas aisément transposable. *« Le collectif, on a tenté de reconduire dans d'autres quartiers du Port mais ce n'est pas facile, ce n'est pas une recette qui marche à tous les cas, comme si fallait des conditions de température et de pression »,* dit-il¹¹¹². La volonté de s'organiser collectivement doit souvent venir des habitants eux-mêmes, et non pas des pouvoirs publics ou des opérateurs qui imposeraient aux habitants de s'organiser parce que cela est plus commode pour eux d'avoir un interlocuteur unique et identifié. Il semble que cela a été le cas à Trénelle, comme le raconte Eric A., technicien à la cellule RHI de la DDE de Martinique et frère de Jean-Michel A., l'un des membres structurants de Dyenn à Volga Plage. *« Ils ont essayé de mettre une association sur Trénelle mais ça n'a pas tenu. Parce que ici à Volga les associations existaient déjà avant, mais sur les autres quartiers c'est la SEMAFF qui a mis des associations. Ici les associations ne sont pas aux mains de la SEMAFF »*¹¹¹³. Tenter d'implanter des associations à l'occasion d'une opération de RHI, ce n'est pas seulement créer un interlocuteur plus facilement identifiable, cela peut aussi révéler la volonté de créer un interlocuteur sous contrôle. Il semble donc préférable que la formation de l'association résulte de la seule volonté commune des habitants. Mais il arrive que cette volonté commune fasse défaut. Pour un urbaniste au sein d'un bureau d'études en Guyane, elle fait par exemple défaut dans le bidonville d'Eau Lisette : *« la partie bidonville (...) c'était à l'époque des gens chacun pour soi, je ne fais pas de bruit, et j'essaie de sortir de mon trou. Enfin j'essaie de m'en sortir. Donc c'est pas des grandes gueules, qui vont être dans des assocés, ou qui vont être des personnes publiques »,* dit-il. Il généralise d'ailleurs en disant que les individus sont assez individualistes en Guyane : *« je pense qu'ici on est assez individualiste. Chaque ethnie vit dans son coin, y a pas d'interrelations, c'est chacun pour soi, chacun essaie de s'en sortir. En écrasant ou en n'écrasant pas les autres mais enfin, essaie de s'en sortir »*¹¹¹⁴. En Guyane, les associations d'habitants sont très nombreuses, sans

¹¹¹² Entretien 35A.

¹¹¹³ Rencontre 4B.

¹¹¹⁴ Entretien 6A.

doute plus nombreuses que dans les autres DOM. Mais c'est aussi en Guyane que nous avons observé que les associations existantes rencontraient des difficultés de fonctionnement. L'association Génération Guyanaise au Mont Baduel par exemple a été créée pour prendre le relais d'une association familiale plus ancienne qui ne fonctionnait pas, comme le raconte Olivier A. « *Ils sont venus me rejoindre pour pouvoir les aider à créer à nouveau leur association parce qu'ils étaient plus ou moins en association familiale, chose qui ne tenait pas* »¹¹¹⁵. A la BP 134, Pedro Q. a fait plusieurs tentatives avant de monter une association plus ou moins pérenne. Puis, il a de nouveau rencontré des problèmes, car des habitants du quartier l'ont soupçonné d'avoir détourné de l'argent. « *J'ai essayé de créer une association, ça ne marchait pas, j'ai créé la deuxième association et on m'a dit : ouais, tu es un voleur, tu prends tout l'argent des gens* », dit-il. Pedro Q. a l'air de souffrir en se souvenant de cette période de soupçons, si bien que c'est son fils qui prend son relais et qui raconte comme l'histoire s'est terminée. Ces soupçons n'étaient dus qu'à une poignée de « personnes malsaines », dit le fils, qui étaient jalouses de la réussite économique de la famille Q., propriétaire de la seule épicerie du quartier. Il a fallu que Pedro Q. réunisse le quartier et prouve sa bonne foi. « *On a fait une réunion, et le trésorier de l'association a sorti toutes les factures, (...) et puis en fin de compte, les gens se sont rendus compte que ben les poteaux*¹¹¹⁶ *tout ça, ça coûte cher. Et le lendemain, il y a des personnes qui sont venues demander pardon, qui pleuraient, qui ne savaient pas ce qu'ils disaient. Mais après ça, mon père était vexé, il a dit qu'il lavait ses mains, et qu'il ne voulait plus s'en occuper. Il a abandonné* »¹¹¹⁷.

Même si les soupçons ont été levés, Pedro Q. a abandonné l'association, qui ne fonctionne plus aujourd'hui. Il reste toutefois le référent des pouvoirs publics dans le quartier et l'un des leaders des habitants, mais sans la formalisation qui existait précédemment avec l'association. L'association Kayenn Doubout, dans le quartier de Cayenne en Guadeloupe, connaît une certaine baisse de fréquentation, comme le constate Gilles V. Il pense que les gens sont « désabusés » car selon eux l'action de l'association n'influence pas suffisamment la municipalité et l'opérateur, dans le cadre de la RHI notamment. « *Beaucoup d'habitants ont démissionné de l'association car ils sont trop désabusés (...). La mobilisation des habitants par l'association est parfois difficile à cause de cette méfiance sur l'avenir du quartier* »¹¹¹⁸.

¹¹¹⁵ Entretien 33B.

¹¹¹⁶ une des principales dépenses de l'association concernait des poteaux EDF pour installer l'électricité.

¹¹¹⁷ Entretien 35B, fils de Pedro Q.

¹¹¹⁸ Entretien 16B.

Les difficultés rencontrées par les associations existantes peuvent donc provenir de rivalités ou de jalousies entre membres d'une même association ou encore de la déception de voir l'action collective peu influente.

Conclusion 8.1.1

La forme la plus fréquente de mobilisation collective dans les quartiers illégaux et insalubres des DOM est l'association d'habitants. Les associations sont souvent créées ou renforcées à l'occasion des projets d'aménagement, de RHI notamment. Cependant, leur rôle dépasse celui d'interlocuteur des pouvoirs publics dans les projets RHI. Les associations se substituent souvent aux institutions pour favoriser le développement social, économique et culturel des quartiers. Toutefois tous les quartiers ne sont pas dotés d'association et les associations existantes peuvent rencontrer des difficultés de fonctionnement. Enfin, il convient de noter que l'association formelle de type loi 1901 n'est pas la seule forme de regroupement en vue d'une action commune. A la Rivière des Galets, les habitants se regroupent par exemple au sein d'un « collectif » qui n'a pas de statut formel. Au Village Saramaca, il s'agit d'une organisation ethnique : les habitants sont regroupés selon leur ethnie (bosch, saramaca ou boni) autour d'un capitaine qu'ils ont choisi et qui est leur porte parole. « *Nous sommes nommés par des sages, qui vous recommandent au grand chef suprême c'est-à-dire le Grand-man, et par la suite on est nommés par... parce que c'était le souhait émis par les gens du village, et ensuite le choix émis par les gens du village ils rencontrent les sages, et les sages qui rapportent au Grand-man* », explique le Capitaine A., capitaine des bonis¹¹¹⁹. A Trénelle, il existe de nombreuses associations mais spécialisées dans le sport ou la culture, elles ne débattent pas sur les projets d'aménagement. Par contre, le quartier est doté de deux conseillères municipales, Mariette B. et Iphigénie S., qui réunissent ou reçoivent régulièrement les habitants et jouent le rôle d'intermédiaire entre la municipalité et les habitants dans le cadre de la RHI. En fait, même sans capitaine ni conseillère municipale, il existe le plus souvent des leaders dans les quartiers qui peuvent rassembler les habitants sans formalisation particulière. « *En tous cas même si il n'y a pas d'association on trouve toujours un référent, quelqu'un de connu, qui a une certaine aura...* » estime ainsi la directrice du bureau de la planification et du droit des sols à la Ville de Fort-de-France¹¹²⁰.

¹¹¹⁹ Entretien 1B.

¹¹²⁰ Entretien 15A.

8.1.2. Des actions en justice variées, individuelles ou collectives :

Fait nouveau mais qui prend très rapidement de l'ampleur, les habitants des quartiers insalubres des DOM commencent à faire appel à des avocats pour se faire entendre ou pour se défendre. « *Et c'est ça la grande nouveauté qu'on rencontre dans les opérations RHI. Les gens se défendent. Ils prennent des avocats et ils nous attaquent* », constate la DSDS en Martinique¹¹²¹. Les actions en justice sont une seconde forme de mobilisation collective – qui peut aussi être individuelle – qui n'est pas forcément exclusive de l'action des associations. On peut avoir par exemple une association qui va faire appel à un avocat pour renforcer son pouvoir.

Quels sont les différents types d'actions en justice qui nous ont été relatées ? On peut distinguer les cas où ce sont des habitants qui sont attaqués et doivent se défendre, de ceux où ce sont les autorités publiques (municipales en l'occurrence) qui sont attaquées par des habitants. Il convient également de différencier les actions collectives, où plusieurs habitants voire une association font appel à un avocat, des actions individuelles. Les habitants sont le plus souvent attaqués parce qu'ils occupent des terrains sans titre : les démolitions de constructions illégales ne peuvent pas se faire sans jugement préalable. Dans nos quartiers d'étude, seules quelques constructions illégales du Mont Baduel ont été démolies¹¹²². Les démolitions ont concerné 5 maisons et se sont déroulées en décembre 2003. Elles ont été menées par l'Etat, propriétaire en titre des terrains squattés. Paul A. fait partie des 5 chefs de familles qui ont perdu leur maison. Le premier jugement a eu lieu en 2000. Lors de ce premier jugement, il avait pris un avocat mais qui ne l'a pas vraiment défendu : « *j'avais pris un avocat, il a parlé un petit peu, mais enfin...* », dit Paul A.¹¹²³. La décision de justice a été rendue en 2003, trois années plus tard. Paul A. a été condamné à démolir sa maison, dans un délai de 6 mois. En novembre 2003, comme il n'avait pas procédé à la démolition, un second jugement a eu lieu et les autorités ont été autorisées à démolir d'office, à la place de Paul A. Pourquoi n'a-t-il pas démoli lui-même dans le délai imparti ? « *démolir... pour aller où ? on m'aurait proposé un HLM, je serais allé dedans* ». Mais comme il occupait le terrain sans titre, on ne lui a proposé aucun relogement. Pour Olivier A., président de l'association Génération Guyanaise, Paul A. et les quatre autres familles ne pensaient pas que l'Etat allait

¹¹²¹ Entretien 19A.

¹¹²² voir Chapitre 1.

poursuivre sa démarche jusqu'au bout et démolir, c'est pourquoi ils n'ont pas tenu compte du jugement. Les cinq démolitions du Mont Baduel ont en effet été les premières depuis de longues années. Elles marquent le début d'une période un peu nouvelle où l'Etat et les municipalités veulent afficher leur déterminisme pour lutter contre les constructions illégales. Lorsque le second jugement a eu lieu, en novembre 2003, les 5 familles concernées ont été informées qu'elles avaient un délai de 15 jours pour faire appel à la décision de démolition d'office. « *On avait 15 jours pour faire appel et puis au bout de 15 jours ils étaient là* ». Les familles ont alors senti que les démolitions auraient bien lieu et qu'elles étaient imminentes. C'est alors qu'elles ont décidé de faire appel à un autre avocat, réputé pour défendre les occupants sans titre dans les DOM, Maître Manville. « *Nous avons pris un avocat pour essayer d'arranger les choses. C'est un avocat qui n'aime pas la bagarre, il nous a dit qu'il ne fallait pas faire d'histoire, qu'on n'allait pas gagner en faisant du désordre avec ça* ». Comme le souligne l'avocat, son délai de réaction était trop court pour creuser vraiment le dossier. Ne voyant pas sous quel prétexte faire appel, l'avocat a conseillé aux familles de rester calme et a tenté de négocier avec le Cabinet du Préfet de Guyane¹¹²⁴. L'avocat m'explique qu'il a découvert par la suite des éléments litigieux qui lui auraient sans doute permis de défendre les habitants plus efficacement, mais dans cette affaire les familles ont fait appel à lui beaucoup trop tardivement. Le deuxième cas que nous avons recensé dans lequel ce sont les habitants des quartiers insalubres et illégaux qui sont attaqués en justice concerne la SCI Tet Ensemb. Cette fois, ils ne sont pas attaqués parce qu'ils occupent un terrain sans titre mais parce qu'ils n'ont pas payé en totalité leur terrain au vendeur initial. « *On a deux problèmes. Le premier c'est de nous mettre en règle au niveau de l'urbanisme, et le deuxième c'est de nous mettre en règle par rapport à la société Santalz. Payer le prix* », explique Michel C¹¹²⁵. La société civile immobilière que les habitants ont montée pour récolter les fonds nécessaires à l'acquisition des parcelles est donc en procès depuis 1998. Mais les habitants de la SCI Tet Ensemb veulent faire valoir leurs droits : certes ils n'ont pas payé la totalité des deux millions de francs prévus dans l'acte de vente (datant de septembre 1993), mais ils n'ont pas non plus récupéré les quarante parcelles viabilisées prévues dans le contrat initial. « *Payer, ben nous on attend qu'ils nous donnent ce qu'ils nous ont promis, en échange. Et ça n'a pas été fait* », dit Watson C. En effet, la société qui a vendu la parcelle (SNC Santalz) a abusé des acquéreurs en leur faisant croire que la parcelle serait découpée en

¹¹²³ Entretien 37B.

¹¹²⁴ Rencontre 48A.

40 lots et viabilisée. En réalité seules 20 parcelles ont pu être construites, et encore de façon illégale vu que la zone est classée non constructible au plan local d'urbanisme. Le pseudo lotissement n'est bien sûr pas viabilisé. Ajoutons à cela que la société Santalz a acheté la parcelle 350 000 francs et l'a revendue 6 mois plus tard à la SCI Tet Ensemb pour deux millions de francs.... Conscients des bizarreries de cette affaire dans son ensemble, les habitants regroupés au sein de la SCI Tet Ensemb ont fait appel à un avocat en 1999, pour faire valoir leurs droits. Mais en premier lieu, ils ont fait appel à un avocat parce qu'ils ne savaient pas comment faire face à ce procès. « *En 99 quand j'ai reçu ça, parce que bon, on savait pas trop comment il faut faire, je suis allé voir un avocat* », raconte Watson C¹¹²⁶. En octobre 2004, six années après le début du procès, la justice n'avait toujours pas rendu sa décision.

Tous les autres cas d'action en justice émanent des habitants des quartiers insalubres eux-mêmes. Elles peuvent provenir d'individus isolés. C'est le cas en Martinique, où la DSDS explique que les occupants des maisons touchées par un arrêté d'insalubrité irrémédiable n'hésitent plus à attaquer l'Etat. Elle estime d'ailleurs que l'administration est un peu en retard par rapport aux pratiques des habitants : les agents de la DSDS ne sont pas assez formés sur le plan juridique et leur administration centrale, le Ministère des affaires sociales, ne sait pas toujours quoi répondre aux questions qu'ils posent. « *On prend des arrêtés qui pour nous semblent bien, corrects, et en fait on se rend compte qu'il y a des éléments qui coïncent parce que soit les arrêtés ne sont pas suffisamment motivés, soit c'est la forme... enfin il y a des choses qui coïncent, parce qu'on n'est pas formés à ce niveau-là* » dit l'une des responsables RHI de la DSDS¹¹²⁷. La DSDS n'est pas de mauvaise foi, elle se fait attaquer pour des vices de forme mais elle a la volonté de bien faire et de respecter les droits des occupants. Cela n'a pas toujours été le cas, car cette même employée raconte qu'il y a eu de nombreux contentieux dans le passé parce que les arrêtés d'insalubrité étaient mal pris, de façon abusive, sans respecter le droit des occupants. Pour Maître Manville, l'avocat des familles dont les maisons ont été démolies au Mont Baduel, il arrive fréquemment en Guyane mais aussi aux Antilles (il n'a pas eu l'occasion de travailler à la Réunion) que l'Etat abuse de son pouvoir. Il dénonce un « *mépris de la loi dans les administrations de l'Etat* » et le « *pouvoir discrétionnaire de l'Etat dans les DOM* », notamment en matière de politique d'immigration

¹¹²⁵ Entretien 36B.

¹¹²⁶ Entretien 36B.

¹¹²⁷ Entretien 19A.

et de lutte contre l'insalubrité qui sont les spécialités de cet avocat¹¹²⁸. Il défend également les familles du bidonville Eau Lisette qui ont attaqué le maire de Cayenne au sujet des démolitions qui ont eu lieu en 2001 sur le bidonville dans des circonstances très controversées, et particulièrement abusives selon l'avocat. Ici, l'action en justice n'est pas menée par un individu isolé mais par un groupe restreint de 10 personnes qui estiment que les démolitions n'ont pas été menées dans les règles. Deux problèmes se posent : qui a réellement procédé à ces démolitions ? Et les cases démolies étaient-elles habitées ? Il semble que ce soient des habitants de la Cité Eau Lisette qui aient démoli les cases, avec des bulldozers « prêtés » par la mairie de Cayenne. Selon la DDE de Guyane, les habitants de la Cité Eau Lisette « *ont commencé à démolir le bidonville. Et semble-t-il avec des moyens mis à disposition par la mairie* »¹¹²⁹. Bernadette M., vice-présidente de l'association de défense des habitants de la Cité Eau Lisette dit aussi que ce sont eux qui ont démoli les cases, parce que la mairie ne faisait rien justement : « *nous on a dit OK, nous allons démolir certaines maisons* ». Mais elle précise immédiatement que ces cases n'étaient pas habitées : « *mais on avait démoli les maisons qui étaient inhabitées, contrairement à ce qu'on a pu... à ce qu'on a voulu nous faire dire* »¹¹³⁰. Un article du Monde paru le 05 décembre 2001, peu après ces démolitions, précise que la pelleteuse aurait été louée par les habitants et non prêtée par la mairie : « *l'Association des habitants de la cité Eau-Lisette, qui regroupe des résidents d'une partie moins pauvre de ce quartier pauvre de Cayenne, a loué une pelleteuse, afin (...) de « raser des baraques inhabitées et des squats* »¹¹³¹. A la mairie de Cayenne, on présente au contraire ces démolitions comme le fait de la mairie elle-même. Et on continue d'assurer que les maisons étaient inhabitées. « *La mairie a souhaité intervenir. Donc le maire a demandé la démolition d'un garage, et de deux petites baraques inhabitées, je tiens bien à la préciser* », dit la responsable de la division urbanisme et aménagement de la Ville de Cayenne. Selon elle, les prétendus anciens occupants profitent plutôt de cette situation pour obtenir des relogements. « *C'est des gens en plus dont on se rend compte qu'il y en a qui sont relogés dans le parc de la SIGUY, il y en a qui en fait sont des marchands de sommeil, enfin les gens qui attaquent c'est ça. En plus ils disent qu'ils étaient 10 alors qu'on a détruit un garage et deux maisons, qui étaient vides... Bon. Ce sont des gens qui profitent de cette situation pour*

¹¹²⁸ Rencontre 48A.

¹¹²⁹ Entretien 3A.

¹¹³⁰ Entretien 3B.

¹¹³¹ « Au nom de la lutte contre l'insalubrité, des habitants de Cayenne rasent un bidonville », *Le Monde*, 05 décembre 2001.

en fait être relogés, rentrer dans un autre circuit »¹¹³². Difficile de savoir qui a démoli et comment. Mais difficile également de savoir si ces cases étaient réellement inhabitées : si cela fait consensus dans les entretiens menés auprès des acteurs publics, l'avocat Maître Manville récuse cette version des faits. Pour lui, les cases étaient habitées mais des pressions exercées sur leurs occupants les avaient fait fuir quelques jours avant seulement¹¹³³. Tout comme dans l'affaire de la SCI Tet Ensemb au Mont baduel, la justice n'a pas encore rendu son verdict, aussi la lumière n'est-elle pas faite sur ce dossier. Un peu comme à eau Lisette, les habitants des quartiers insalubres ont parfois l'impression que la municipalité (ou l'Etat) va abuser de son pouvoir à l'occasion d'un projet d'aménagement sur leur quartier, une opération RHI notamment. C'est ainsi que Pedro Q. présente son idée de faire appel à un avocat pour défendre les habitants de la BP 134 de l'arbitraire. *« On va cotiser, pour que l'association puisse prendre un bon avocat. Parce que sinon, si on a pas un avocat, qui est-ce qui va nous défendre ? Ils feront ce qu'ils veulent avec nous hein, ils peuvent mettre nous mettre dehors sans rien, parce qu'on est provisoire. Ca, j'y pense »*, dit-il¹¹³⁴. Le discours de Pedro Q. sous-entend que les habitants ne sont pas assez puissants si ils sont seulement organisés en association. Seule la perspective d'une action en justice, par la prise d'un bon avocat, pourrait avoir un impact sur la municipalité d'après lui. Nous avons aussi recensé des actions en justice menées à titre individuelles ou émanant d'un groupe restreint d'individus, visant à revendiquer la propriété de certains terrains situés dans le périmètre d'une opération de RHI. C'est le cas dans le quartier de Cayenne en Guadeloupe, où trois litiges entre la SIG et des habitants bloquent l'opération de RHI. Il s'agit d'individus isolés. Là encore il est difficile de connaître le fond de l'histoire. L'un des trois habitants a été attaqué pour « exécution de travaux non autorisés par un permis de construire » et jugé au tribunal de grande instance de Basse Terre le 7 juin 2002. Il a été déclaré coupable et devait donc procéder à la démolition de sa maison sans permis mais sa peine a été ajournée. Cet habitant se dit propriétaire du terrain et refuse catégoriquement de démolir sa maison, qui est édifiée sur l'emprise d'une voie prévue dans le cadre de la RHI apparemment. La SIG se dit elle aussi propriétaire du terrain et demande mais sans succès l'intervention de la force publique pour démolir d'office la maison. La SIG estime par ailleurs qu'elle ne peut pas procéder à la régularisation foncière des autres occupants des terrains SIG tant que l'affaire avec cet habitant ne sera pas réglée : *« sur le*

¹¹³² Entretien 45A. Précisions que cet entretien date d'octobre 2004 alors que les versions de Bernadette M. et de la DDE ont été recensées en mai 2002.

¹¹³³ Rencontre 48A.

¹¹³⁴ Entretien 35B.

foncier de la SIG, les gens vont être régularisés aussi. Mais pour cela il faut que l'affaire A. soit réglée. Alors c'est ce que je dis aux gens : « tant qu'on n'a pas réglé le problème avec Monsieur A., on ne peut pas vous régulariser » », explique le responsable RHI au service aménagement de la SIG¹¹³⁵. Il ne parle pas de l'emprise de la route, ni du fait que l'habitant revendique lui aussi la propriété du terrain. Gilles V., habitant du quartier, raconte que chacun des deux, l'habitant et la SIG, prétendent avoir des papiers en règles mais que personne ne sait ce qu'il en est vraiment¹¹³⁶. Les deux autres litiges entre la SIG et des habitants isolés concernent des parcelles construites illégalement (mais comme l'ensemble des parcelles du quartier) et que les occupants ne veulent pas quitter. Monsieur K. a construit une dalle de béton nouvelle sur un terrain situé sur les 50 pas géométriques et il ne veut pas la démolir. Cette dalle de béton est située sur l'emprise prévue de deux logements en accession différée (LAD). De même Monsieur M. a effectué des travaux sur sa case déclarée insalubre dans le cadre de la RHI et a refusé le relogement qui lui était proposé. Or sa maison se trouve sur l'emprise prévue pour la maison de quartier. Il refuse catégoriquement de quitter son logement. La DDE a dressé un PV pour « construction sans permis de construire » et un huissier de justice est intervenu pour lui demander de démolir. Mais il refuse toujours de quitter son logement et l'Etat ne souhaite pas procéder d'office à la démolition. La situation est donc bloquée. Remarquons que les autres habitants du quartier ne défendent pas ces trois individus, qu'ils commencent au contraire à juger responsables des blocages de l'opération de RHI. D'autant plus que tant la maison de quartier que les LAD font partie des revendications des habitants, aussi n'apprécient-ils pas que des individus isolés remettent ces projets en cause. Michèle B. et Jeanine M., deux habitantes du quartier me disent par exemple que Monsieur M. n'est pas du tout propriétaire et qu'il savait très bien qu'il n'avait pas le droit de construire. Il savait aussi que la maison de quartier devait être là, or qu'il a construit quand même. Elles trouvent que ce n'est pas normal, disent qu'elles veulent signer une pétition contre lui. Elles attendent beaucoup la maison de quartier¹¹³⁷. Enfin, sur le quartier de l'Epuisement dans la ville du Port, à La Réunion, des actions en justice ont également bloqué l'opération de RHI. Il s'agissait là aussi de revendications foncières mais cette fois les requérants étaient au moins une vingtaine de personnes. « Un certain nombre de personnes ont commencé une action en justice pour revendiquer des parcelles. Ca remonte à 97, 98 », explique le coordinateur RHI de la Ville du Port en 2003. Comme toujours, l'affaire est des

¹¹³⁵ Entretien 41A.

¹¹³⁶ Entretien 16B.

plus opaques. *« Epuisement, c'est un dossier très très compliqué (...). Sur le foncier je ne saurais pas vraiment vous dire ce qui s'est passé »,* dit la DDE. Selon la DDE, il s'agit plutôt d'une histoire de prix du foncier demandé pour régulariser les habitants, jugé trop élevé : *« je crois que le terrain était communal et que la commune souhaitait le vendre aux occupants au prix fixé par les domaines, qui était assez cher. Et je crois que les habitants voulaient payer leur terrain 50F/ m2 donc ça a bloqué »*¹¹³⁸. Pour la Ville du Port, c'est plutôt une histoire de propriété foncière qui explique que les habitants refusent de payer pour obtenir un LES (puisque'ils s'estiment déjà propriétaires du terrain). Une vingtaine de personnes revendiquent la propriété au nom de la prescription trentenaire, avec des témoignages croisés affirmant qu'ils occupent bien le terrain depuis plus de 30 ans de façon pacifique. La commune du Port a pour l'instant eu gain de cause dans ce procès : *« certains groupes de personnes continuent de faire des actions en justice pour ne pas payer, mais ils ont perdu en première instance, ils viennent de perdre en première instance (...). En première instance, la commune a donc eu gain de cause, une vingtaine de requérants se sont inclinés, et ont intégré le projet RHI »,* précise le coordinateur de la Ville du Port. Il explique que les demandes des requérants étaient peu plausibles : *« les parcelles qu'ils revendiquaient se chevauchaient de façon inexplicable. Donc on a un plan des parcelles occupées par les requérants et des parcelles revendiquées, c'est inextricable »*¹¹³⁹. Mais en fait, ses explications ne sont pas très claires. Les requérants voulaient-ils vraiment obtenir la régularisation foncière ou souhaitaient-ils plutôt manifester leur opposition à la RHI en projet voire la bloquer totalement ? Pour Léon Attila CHEYSSIAL, ce n'est pas un problème foncier au départ mais un problème de refus de la RHI : *« ce ne sont pas des problèmes fonciers, au départ c'est un problème sur la conception même du projet. Après c'est vrai, les habitants se sont révoltés contre toutes les solutions proposées, notamment en disant qu'ils étaient propriétaires de leur terrain, qu'ils allaient faire jouer l'usucapion, et ils sont entrés en procès contre la mairie »*¹¹⁴⁰.

Conclusion 8.1.2. :

Tous ces exemples d'actions en justice montrent que les situations de conflit sont très variées et que les actions sont le plus souvent menées à titre collectif au nom du quartier, ou au moins par un groupe d'individus. Dans le fond, les actions en justice révèlent le plus souvent une

¹¹³⁷ Rencontre 17B.

¹¹³⁸ Entretien 24A.

¹¹³⁹ Entretien 35A.

opposition aux interventions publiques en cours ou en projet, en matière de lutte contre l'insalubrité. Le recours au contentieux est vu par les habitants comme un moyen d'accroître leur pouvoir vis-à-vis des pouvoirs publics, quand bien même ils sont déjà organisés en association. Par ce biais, ils manifestent leur volonté non seulement de ne pas être manipulés mais encore de faire valoir leurs droits. La responsable RHI à la DSDS de Martinique laisse entendre que les pouvoirs publics ont eu tendance à considérer qu'ils pouvaient abuser de leur pouvoir en matière de RHI étant donné que les occupants des quartiers insalubres ne seraient pas capables de se défendre : « *de manière générale, on se dit que quand les personnes vivent dans de mauvaises conditions, on se dit qu'ils n'ont pas trop les moyens d'aller chercher ce genre d'information, on se dit qu'ils ne sont pas à même de se défendre. Mais si, ils se défendent, et c'est bien, c'est bien qu'ils se défendent !* ». Leur défense passe de plus en plus par la connaissance du droit et des procédures. « *Toutes ces personnes qui sont dans les logements insalubres ne sont pas comme on le pense des gens qui ne sont pas capables de lire les textes, de les comprendre, et de demander qu'on les applique !* », dit la responsable RHI de la DSDS en Martinique¹¹⁴¹. Par cette connaissance du droit, ils peuvent discuter sur un pied d'égalité avec les pouvoirs publics d'autant que ceux-ci légitiment souvent leur action par le droit. C'est l'une des trois catégories de domination mises en évidence par Max WEBER, la « domination rationnelle-légale », dans laquelle « *la croyance en la validité de l'ordre renvoie à la vertu de la loi, comme règle universelle, impersonnelle et abstraite* » (FLEURY, 2001, p. 96). Cependant, il est encore tôt pour évaluer l'impact de ces actions en justice : sont-elles efficaces, dans le sens où elles donneraient effectivement plus de pouvoir aux habitants dans la reconnaissance de leurs droits ? Peuvent-elles créer de la jurisprudence capable de faire évoluer le droit au logement ? Les actions en justice ne se généralisent que maintenant et la plupart des procès en cours n'ont pas encore abouti. Les ministères eux-mêmes ne savent pas comment répondre à certaines questions, comme le constate la DSDS en Martinique : « *par rapport à la SRU donc les questions qu'on a pu poser sur le plan juridique au Ministère n'ont pas de réponse, parce que le Ministère ne sait pas quoi répondre* ». Nous sommes réellement face à un droit en construction, que seule la jurisprudence à venir pourra compléter.

¹¹⁴⁰ Entretien 29A.

¹¹⁴¹ Entretien 19A.

8.1.3. Les raisons des capacités de mobilisation des habitants des quartiers insalubres et illégaux :

Diverses actions collectives se mettent en place dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM face à l'intervention publique en matière de lutte contre l'insalubrité: création d'associations ou de collectifs, actions en justice, voire actions violentes de dégradations de biens. Hors de tout projet d'aménagement, il s'avère qu'une organisation collective existe également pour structurer la vie quotidienne des quartiers : les habitants se regroupent pour construire leurs maisons, pour goudronner les routes, pour nettoyer les quartier... Les associations d'habitants organisent des fêtes de quartier, des activités sportives, des meetings politiques, des actions de développement social et économique pour les jeunes en difficultés... D'ailleurs, la pré existence d'organisations collectives favorise aussi la mobilisation plus ponctuelle à l'occasion des projets d'aménagement qui touchent un quartier. Dans cette partie, nous allons nous interroger sur les ferments de ces mobilisations, pour comprendre comment des actions collectives peuvent se mettre en place à l'occasion des projets d'aménagement urbain. Patrice MANN définit l'action collective comme une « *action commune visant à atteindre des fins partagées* ». Or selon l'auteur, « *il ne suffit pas qu'un ensemble d'individus partagent un intérêt commun pour que ceux-ci s'engagent dans une action collective* » (MANN, in BOUDON, BESNARD, CHERKAOUI et LECUYER, 2005). Quels facteurs peuvent décourager ou au contraire favoriser l'engagement individuel des individus et par suite faire naître ou non des actions collectives ?

8.1.3.1. Le déclin des mobilisations collectives en métropole :

Dans les quartiers défavorisés des villes métropolitaines, notamment dans les banlieues, de nombreux auteurs ont montré l'affaiblissement des liens communautaires et des actions collectives, qu'elles soient politiques, sociales, culturelles... Pour François DUBET, dans les banlieues, « *le tissu social, les solidarités et les régulations se défont et provoquent un vide de la socialisation et une absence de communication* » (DUBET, 1997, p. 230). La fin des mouvements sociaux utopiques ou optimistes, et notamment du mouvement ouvrier, laisse un grand vide dans les cités et entraîne chez les jeunes « *un sentiment de domination qui n'a plus de « sens » puisque, de leur point de vue, il ne se cristallise autour d'aucun rapport social*

défini et d'aucune représentation de la société » (DUBET, p. 34). Apparaît alors « la galère », comportements marginaux et apparemment peu rationnels des jeunes des banlieues, que François DUBET étudie dans son ouvrage. Marie-Hélène BACQUE et Yves SINTOMER parlent quant à eux d'une « désaffiliation politique » dans les anciennes banlieues rouges : les habitants ont pris de la distance par rapport au parti communiste et aucune forme nouvelle de « scission » ne vient aujourd'hui les rassembler autour d'une cause commune (BACQUE et SINTOMER, 2002). Jacques DONZELOT évoque même l'apparition de « non-forces sociales », qui constituerait l'un des éléments essentiels de la « nouvelle question sociale » : *« l'apparition de non-forces sociales, de ces catégories exclues de l'ordre socio-économique, incapables de se doter d'une représentation sociale qui ferait précisément d'elle une force »* (DONZELOT in PAUGAM 1996, p. 91). Pourquoi assiste-t-on à l'essoufflement voir à la fin des mobilisations collectives ? Pour de nombreux auteurs, dans la lignée de Robert CASTEL, c'est la « désaffiliation » liée à la précarisation de l'emploi (CASTEL, 1995) qui est principalement responsable du déclin des mobilisations. Les individus précaires n'ont plus de potentiel de mobilisation parce qu'ils ne sont plus « affiliés », c'est-à-dire reliés à des instances d'intégration comme le travail. Isolés et ayant une image très dévalorisée d'eux-mêmes, les désaffiliés ne se sentent plus citoyens. Ils n'ont plus ni le soutien, ni le courage ni l'optimisme pour s'engager dans des actions collectives. En quelques sortes, les nouveaux exclus se retrouvent hors de l'échelle sociale et économique alors que les anciens pauvres, les prolétaires, se situaient en bas de l'échelle sociale mais y étaient rattachés. Stéphane BEAUD et Michel PIALOUX montrent que les ouvriers d'aujourd'hui ne se sentent plus appartenir à une « classe » ouvrière et souffrent, comme ceux qui sont totalement exclus du marché du travail, d'isolement et de dévalorisation de soi. Le mouvement ouvrier avait anciennement des ressources qui favorisaient sa mobilisation collective et atténuaient sa domination : il *« disposait d'un capital politique accumulé (les partis « ouvriers », les syndicats), d'un ensemble de ressources culturelles (des associations se référant sans honte au mot ouvrier), et symboliques (la fierté d'être ouvrier, le sentiment d'appartenir à la « classe »), qui permettaient de défendre collectivement le groupe (...), limitant ainsi l'emprise de la domination économique et culturelle »*. Mais plusieurs facteurs nouveaux ont affaibli le mouvement ouvrier : *« dévalorisation du travail ouvrier, affaiblissement de la résistance collective, affrontement des générations à l'usine et dans les familles, crise du militantisme syndical et politique, montée des tensions racistes sur fond de chômage de masse et de*

vulnérabilité croissante » (BEAUD et PIALOUX, 2004, p. 417). Serge PAUGAM a lui aussi étudié l'affaiblissement de l'action collective dans les banlieues, qu'il appelle les « cités disqualifiées ». Là où CASTEL a mis en avant le concept de « désaffiliation » pour désigner la perte des liens sociaux et des liens à l'emploi, PAUGAM construit la notion de « disqualification » sociale, centrée sur le vécu de l'individu qui a été reconnu comme pauvre par la société et qui entre dans une logique d'assistance. La disqualification, tout comme la désaffiliation, va entraîner un sentiment de dévalorisation qui va nuire à la solidarité et par suite à l'action collective. Les habitants des banlieues stigmatisées vont se replier sur eux-mêmes voire s'opposer au lieu de s'unir. « *Conscients d'avoir hérité d'un statut dévalorisé, ils cherchent individuellement à se distinguer les uns des autres, notamment en déplaçant le discrédit et en le reportant sur les ménages les plus « marqués » socialement* » (PAUGAM, 1991, p. 175). Pour l'auteur, cet « *effort de différenciation individuelle s'oppose par conséquent à la cohésion du groupe* » (p. 178). Ces différents auteurs montrent que l'absence de valorisation de soi et de sentiment d'appartenance à un groupe sont deux facteurs essentiels qui entravent les mobilisations collectives en métropole.

Notons que certaines études battent un peu en brèche l'idée que les exclus d'aujourd'hui (exclus du travail et exclus du logement notamment) ne sont plus capables de s'exprimer et de s'organiser collectivement. Par exemple, dans un article intitulé « Quand les « exclus » passent à l'action », Cécile PECHU montre « *comment le comité des mal-logés (CML) et surtout l'association Droit au logement (DAL) ont réussi – dans une certaine mesure – à lever les obstacles à l'action revendicative de ces marginaux du logement* » (PECHU, 1996, p. 114). Comment les exclus du logement ont-ils, dans les deux cas étudiés par Cécile PECHU, surmonté les deux critères bloquants que nous venons de citer : la dévalorisation de soi et l'absence d'appartenance à un groupe ? L'auteur montre que la mobilisation collective au DAL et au CML a été favorisée par trois facteurs. Le premier est la présence « d'entrepreneurs de mobilisation », des militants qui n'ont pas de problème de logement et qui ont « *un niveau social et un bagage politique supérieur aux simples adhérents, donc des ressources nécessaires à l'action collective* » (PECHU, 1996, p. 116). Ces entrepreneurs sont des leaders qui sont concernés par le thème de l'exclusion sociale mais qui n'en souffrent pas directement et individuellement. Le deuxième facteur est que la plupart des adhérents ont des caractéristiques qui facilitent l'engagement tels que le « *militantisme syndical* » et une « *intégration familiale ou même ethnique forte* » dont un sentiment d'intégration

communautaire. Enfin, les modes d'action déployés par le DAL et le CML permettent d'inciter les exclus du logement à participer à l'action collective, et leur permettent également de se revaloriser de s'intégrer dans des groupes dont ils vont se sentir solidaires. Par exemple, les actions du DAL et du CML vont élaborer une identité commune entre des exclus du logement très différents : squatters, occupants d'hôtels meublés, sans-logis, habitants d'immeubles insalubres.... Et même une identité commune avec les travailleurs ou les exclus du logement, en montrant qu'ils sont eux-mêmes touchés par les problèmes de logement. Les exclus du logement se sentent alors moins seuls et surtout moins coupables, c'est pourquoi Cécile PECHU parle d'une véritable « *réhabilitation de ces exclus, à travers l'action collective* » (PECHU, 1996, p. 133).

Dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM, nous avons identifié trois facteurs qui font parfois défaut en métropole et qui peuvent expliquer l'abondance des mobilisations collectives. Le premier est ce que nous appellerons l'environnement affectif : les habitants ne se sentent pas isolés mais unis aux autres habitants du quartier, par une histoire commune mais aussi par des liens familiaux, ethniques ou simplement amicaux. Le second est la valorisation : au lieu de se sentir coupables, les habitants se sentent fiers de leur quartier et de leurs actions en faveur du quartier. Le dernier facteur tient au fait que les habitants peuvent avoir des preuves de l'efficacité de leur mobilisation, ce qui les encourage bien sûr à agir. Au lieu d'être pessimistes et de penser que s'engager ne servirait à rien et ne pourrait rien changer, ils sont plutôt confiants dans l'avenir et dans leurs capacités à influencer sur les projets des pouvoirs publics.

8.1.3.2. Un environnement affectif qui favorise la cohésion au sein des quartiers insalubres et illégaux:

La plupart des quartiers insalubres et illégaux des DOM ont été formés entre les années 50 et 80 par des populations unies dans des histoires passées similaires. Le plus souvent, il s'agissait de familles issues de la campagne, où sévissait la crise agricole, ou de pays voisins touchés par des crises politiques ou économiques. Ces populations arrivaient en ville dans l'espoir de trouver du travail et une vie meilleure. Il peut exister différentes raisons de l'implantation en quartier spontané, mais elles sont communes à une grande partie des

habitants d'un même quartier. En outre, les histoires d'implantation dans les quartiers spontanés font apparaître que les regroupements familiaux, ethniques ou amicaux sont essentiels dans l'histoire du développement des quartiers. Les premiers arrivants ont souvent fait venir leur famille ou des proches. Par la suite, certains des enfants des premiers arrivants sont restés dans le quartier de leur enfance, maintenant et renforçant ainsi les liens communautaires. Rappelons que parmi les 28 personnes que nous avons interrogées et qui sont concernées par une implantation illégale, 18 sont arrivées par l'intermédiaire d'amis ou de membres de la famille soit 60% (voir chapitre 1, page 76). Les liens entre les habitants peuvent aussi être liés à une appartenance ethnique ou une nationalité commune. Au Village Saramaca par exemple, les trois ethnies bonis, bosh et saramaca sont très unies autour de leur leader, le Capitaine qu'ils ont choisi. La BP 134, encore appelée le village brésilien, tire aussi une grande partie de sa cohésion de l'origine commune de ses habitants. Pedro Q., un des leaders du quartier, en fait le premier avantage de son quartier : *« qu'est-ce qui vous plaît dans ce quartier ? Pour moi, on est au Brésil ici (...) Tout ce que vous voyez ici, c'est le Brésil. Vous regardez la télévision, c'est brésilien. La langue, c'est brésilien. Enfin... surtout maintenant, il y a la route, vous allez à Oyapoc, vous achetez tout ce que vous voulez du Brésil. Ici, c'est le Brésil »*, dit-il¹¹⁴². Au Mont Baduel, Watson C. et Michel C. sont tous les deux haïtiens et se sentent solidaires des autres haïtiens de leur quartier, ils sont animés d'une volonté commune de s'en sortir et de s'intégrer. Le communautarisme est souvent décrié en France. Par crainte des dérives intégristes ou de l'augmentation de la lisibilité des regroupements communautaires qui donnent souvent une image négative aux banlieues, les pouvoirs publics prônent plutôt la « mixité sociale » qui passe notamment par la dispersion des communautés ethniques. Par exemple, Olivier MASCLET a montré que dans les banlieues de Gennevilliers, la municipalité a refusé d'aider deux associations musulmanes dirigées par des algériens car elles présentaient *« le risque d'accroître la stigmatisation du quartier, de corroborer son marquage comme « quartier immigré » »* (MASCLET, 2003, p. 222). Les municipalités recherchent au contraire la « banalisation du peuplement », qui *« exige également l'arasement des identités et des solidarités construites sur une base communautaire »* (MASCLET, p. 225). Pour Jacques DONZELOT, la crainte du communautarisme est une attitude bien française car la politique de la ville aux Etats-Unis par exemple a au contraire tendance à favoriser les regroupements et les actions communautaires. L'identité communautaire n'est pas un handicap mais un atout sur lequel il faut s'appuyer et

¹¹⁴² Entretien 35B.

qu'il faut soutenir : d'où les politiques américaines de soutiens des *community development corporations* (Cdc) (DONZELOT, MEVEL et WYVEKENS, 2003). Dans les DOM, les quartiers insalubres où des communautés ethniques sont bien structurées, comme le Village Saramaca, apparaissent aussi plutôt comme des atouts. Cependant, de nombreuses études montrent que les communautés ethniques ont aujourd'hui tendance à se déstructurer et à se fragiliser en Guyane, alors que les individus restent beaucoup plus soudés dans les quartiers spontanés des Antilles par exemple. L'architecte Anne HUBLIN a mené une étude comparative sur les habitats spontanés en Guyane et aux Antilles. Elle observe ce qu'elle appelle une « prolétarianisation de l'habitat » en Guyane. Dans les sites péri urbains, *« l'habitat n'est ici que la surface d'enregistrement des processus de déstructuration des groupes ethniques minoritaires face à une société globale dominante »*, estime-t-elle (HUBLIN, 1990, p. 28). Au contraire, les quartiers spontanés antillais sont selon elle plus intégrés à la formation de la ville moderne et occidentale. Ils participent à la formation de la ville moderne, au lieu d'être « prolétariés » par elle. De même, les regroupements familiaux ne sont pas toujours des lieux d'entraide et de solidarité : ils peuvent être des lieux de violence conjugale et d'instabilité. Mais de façon générale, si on ne peut affirmer que les regroupements ethniques et familiaux créent automatiquement la cohésion du groupe dans les quartiers insalubres et illégaux, on peut par contre dire qu'ils favorisent grandement cette cohésion.

L'environnement affectif est aussi créé par la naissance d'affinités entre individus au fur et à mesure du développement du quartier. Même si les individus étaient au départ issus de familles ou de communes ou de pays différents, ils vont se rassembler autour d'une histoire commune et surtout autour de luttes communes. Les habitants ne partagent pas seulement un passé similaire, ils sont ensuite unis par un destin commun au sein de leur nouveau lieu de vie. D'abord, ils participent ensemble à la construction même du quartier. Par exemple, ils se mobilisent collectivement pour construire des réseaux¹¹⁴³. Ils s'entraident pour construire leurs maisons, ce qu'on appelle le « koudmen » aux Antilles. Ensuite, ils vont également vivre les mêmes pressions de la part des pouvoirs publics. Par exemple, les habitants de Volga Plage se souviennent de ce qu'ils appellent le « temps des mouches » : la municipalité avait implanté une décharge au cœur du quartier, pour dissuader les habitants d'y rester. Cette décharge a en effet entraîné de nombreux désagréments mais les habitants ont tenu bon et sont restés. Enfin, ce qui rassemble le plus les habitants d'un même quartier, ce sont les luttes

¹¹⁴³ voir Chapitre 2.

qu'ils vont devoir mener contre les autorités pour la survie de leur quartier, pour conserver leur maison et leur quartier. Dans son roman *Texaco*, Patrick CHAMOISEAU raconte les luttes des habitants de Texaco contre les CRS. A chaque intervention des CRS des maisons étaient démolies dans les plus grandes violences, malgré les barrages des habitants. A chaque fois les habitants ont reconstruit. Ces épisodes les ont profondément unis, à la fois entre eux et à leur quartier de façon générale. Marie-Sophie Laborieux, héroïne du roman, exprime cette sorte de nécessité absolue de lutter : « *Nous ne pouvions que remonter, nous suspendre à nos tôles si précieuses, à nos plaques de fibro dont chaque brisure nous décrochait le cœur. Pas d'autre à faire que tenir raide mort.* » (CHAMOISEAU, 1992, p. 392). Les quartiers spontanés ont presque tous été, surtout au début de leur histoire, menacés de démolition et les habitants menacés d'expulsion. Or le sentiment d'un danger imminent mettant en cause la survie du groupe est un catalyseur très puissant de mobilisation collective et de cohésion. Les habitants se rassemblent pour lutter, parce qu'ils luttent pour survivre. « *Lorsque les groupes d'appartenance sont assez fortement organisés pour qu'y soit assurée la transmission de croyances communes, (...) toute menace pesant sur le groupe peut susciter la mobilisation* » (LAGROYE, FRANCOIS et SAWICKI, p. 316). Les premières luttes collectives des habitants des quartiers insalubres et illégaux ont souvent été menées pour la survie même de leur quartier, avant d'être menées pour l'amélioration des conditions de vie au sein du quartier. Ces luttes ont soudé les habitants et la mémoire collective de ces luttes continue de les souder aujourd'hui. Par exemple, les habitants de Volga Plage comme Christophe J. et César H. aiment écouter les plus anciens raconter leurs combats pour le quartier, comme Madame Gilda ou Madame Durand. Aujourd'hui, les habitants des quartiers peuvent se remobiliser plus ponctuellement si de nouvelles urgences apparaissent. Une opération de RHI par exemple peut être vue comme un grand danger, car les habitants craignent avant tout que la RHI ne les dépossède de leur maison et ne les oblige à quitter leur quartier pour rejoindre de force des immeubles HLM. C'est pourquoi l'annonce d'une RHI va être un moment propice à la mobilisation. C'est aussi ce qu'a montré Camille GOIRAND dans les favelas : si une menace pèse sur la favela, les habitants ressentent l'urgence et s'unissent pour défendre leur quartier. « *Le sentiment de solidarité, allié à ceux de l'urgence et de la communauté de destin, pousse les gens à s'identifier à leur quartier, et à souhaiter s'engager ensemble pour son amélioration* » (GOIRAND, 2000, p. 189). Paul A. m'explique ainsi que sur son quartier, le Mont Baduel, les gens sont toujours prêts à se mobiliser dans les cas de force majeure.

« Vous savez, nous, dans ce quartier surtout, c'est quand il y a le feu qu'on voit sortir tout le monde. Et là actuellement, vous prenez une cloche et vous sonnez, vous n'allez voir personne, mais si vous entendez quelqu'un crier, là vous allez voir tout le monde apparaître. »¹¹⁴⁴. C'est aussi le discours que tient Pedro Q. sur la BP 134 : il raconte que l'association des habitants n'arrive pas toujours à fédérer tout le monde mais que lorsque le quartier est en danger, chacun est prêt à faire des sacrifices.

Le danger et la mémoire collective des luttes passées pour écarter ce danger favorisent donc grandement la mobilisation et l'apparition ou le renforcement d'un environnement affectif fort au sein du quartier. Comme l'exprime très justement Watson C. au Mont Baduel, « *et puis surtout, le fait d'avoir galéré ensemble, ça a créé des liens* »¹¹⁴⁵. La mémoire collective des luttes passées a été aussi un fort élément de cohésion dans les banlieues « rouges », même si il s'agissait là de luttes syndicales plutôt que de luttes pour le quartier lui-même. Or comme le montre Serge PAUGAM, la perte de toute mémoire collective a accentué l'isolement social dans les banlieues. « *L'absence d'un sentiment d'appartenance à un groupe solidaire s'explique par la faiblesse de la mémoire collective* » (PAUGAM, 1991, p. 179). Pourquoi la mémoire collective se transmet dans les quartiers insalubres des DOM et pas dans les cités disqualifiées de métropole ? L'un des critères essentiels nous semble être l'ancienneté de l'occupation des quartiers spontanés, dans les DOM. Par exemple, à la Rivière des Galets dans la ville du Port, à La Réunion, l'ancienneté moyenne des adultes résidant sur le quartier est de 24.7 ans. Seuls 5% des ménages ont entre 0 et 3 ans d'ancienneté sur leur parcelle alors que 35% des chefs de ménages sont installés dans le quartier depuis plus de 30 ans. Notons que 32% des adultes sont nés dans le quartier et y résident toujours¹¹⁴⁶. A Cayenne en Guadeloupe, 55% des chefs de ménage enquêtés occupent leur logement depuis au moins 20 ans¹¹⁴⁷. En Martinique, Volga Plage et Trénelles sont aussi marqués par une grande stabilité de leurs occupants, dont la plupart sont là depuis la formation même de ces quartiers dans les années 50 et 60. La Guyane fait un peu figure d'exception car les quartiers spontanés sont souvent plus récents. Par exemple les toutes premières occupations du Mont Baduel ne datent que de 1982. Toutefois, les premiers habitants du Mont Baduel y habitent toujours aujourd'hui, et les résidents actuels ne manifestent pas l'envie de quitter leur quartier. Dans

¹¹⁴⁴ Entretien 37B.

¹¹⁴⁵ Entretien 36B.

¹¹⁴⁶ *Etude pré-opérationnelle RHI Rivière des Galets*, réalisée par RéA-R pour la SEDRE, décembre 2002.

¹¹⁴⁷ Enquête socio-économique et bâti, Cayenne, réalisée par C2R pour la SIG, février 2004.

les quartiers insalubres des DOM, on peut ainsi constater que les « anciens » habitent toujours le quartier, donc ils peuvent raconter leur histoire. Pour ceux qui sont décédés, la transmission de la mémoire collective est souvent assurée par les enfants qui sont restés dans le quartier. La mère de Christophe J. et celle de Louis E. étaient par exemple deux des premières habitantes de Volga Plage. Elles sont aujourd'hui décédées mais Christophe et Louis racontent volontiers comment elles sont arrivées dans le quartier, comment elles ont construit peu à peu leur maison, et comment elles ont compté dans l'histoire du quartier. Une rue de Volga porte d'ailleurs aujourd'hui le nom de la mère de Louis, et le local de l'association Dyenn a été aménagé dans l'ancienne maison de la mère de Christophe. Le fait que les habitants restent des années voire des décennies dans leur quartier explique aussi que les liens affectifs sont plus forts que dans un quartier où il y a plus de turn-over. D'ailleurs, le seul quartier insalubre et illégal où nous ayons réellement observé l'absence de liens affectifs forts entre les habitants est le bidonville d'Eau Lisette, marqué par un grand turn-over de la population (bien que ce ne soit pas non plus la seule raison de l'absence ou disons de la faible présence de liens affectifs, comme nous le verrons ultérieurement). Alors que la « *forte rotation des locataires est aussi un obstacle à l'établissement de relations sociales durables* » dans les banlieues françaises, (PAUGAM, 1991, p. 179), l'ancienneté de l'occupation du quartier permet aux liens affectifs de se créer mais aussi de perdurer dans les DOM.

Les habitants des quartiers insalubres et illégaux des DOM sont donc unis au sein d'un environnement affectif qui favorise la cohésion du groupe et la mobilisation pour la survie ou l'amélioration du quartier. Pour Patrice MANN, l'environnement affectif peut même agir sur la mobilisation en tant que « incitation morale » : parce qu'un individu est ami avec un autre, il va se sentir comme obligé de s'associer à lui dans l'action collective. Il va s'engager par amitié, par solidarité, autant que parce qu'il a des convictions ou des intérêts personnels à défendre. « *Les incitations morales et « solidaires » jouent en réalité un rôle important dans l'émergence de l'action collective* », estime ainsi Patrice MANN. A contrario, « *l'absence de liens et la décomposition des réseaux d'interaction sont un obstacle majeur à la mobilisation* » (MANN, in BOUDON, BESNARD, CHERKAoui et LECUYER, 2005).

8.1.3.3. Valorisation du lieu et valorisation de soi:

Le second facteur de mobilisation collective que nous avons identifié dans les quartiers insalubres des DOM est la valorisation du quartier. Les habitants sont attachés à leur quartier, comme nous l'avons déjà vu, et veulent le valoriser. Ce facteur est lié au premier : un quartier où les habitants sont liés entre eux par des liens familiaux, ethniques et amicaux forts sera mieux vécu qu'un quartier où personne ne se connaît, ou bien qu'un quartier où les gens ne s'aiment pas. Les habitants expliquent d'ailleurs souvent leur attachement au quartier par le fait qu'ils y connaissent tout le monde. « *J'adore, j'adore, Volga, je l'aime ! et ici je connais tout le monde, et tout le monde me connaît* », explique par exemple Madame Gilda à Volga Plage¹¹⁴⁸. Mais si les habitants aiment leur quartier, ce n'est pas seulement parce qu'ils y ont un réseau de sociabilité bien développé. C'est aussi parce que, dès l'histoire de l'implantation et jusqu'aux luttes dans le cadre des RHI, les habitants se situent (dans leur grande majorité) dans des trajectoires sociales ascendantes. Le quartier n'est pas le lieu de leur échec, de leur déchéance, de leur honte. C'est au contraire le lieu de leur survie, de leur construction, de leur réussite. Les habitants sont fiers de leur quartier, et la plupart du temps ils sont fiers de ce qu'eux-mêmes ont réalisé pendant qu'ils vivaient dans ce quartier. Pour les habitants qui ont bien réussi sur le plan professionnel, comme César qui est professeur d'histoire ou Madame Gilda qui s'est considérablement enrichie grâce à son épicerie, le quartier est vu comme le terreau où ils ont puisé les forces pour « s'en sortir ». Pour les habitants qui sont au contraire exclus du monde du travail, il reste tout de même une fierté : celle d'avoir construit et amélioré sa maison, celle de participer aux travaux d'amélioration du quartier. Alors que pour les exclus du travail dans les banlieues métropolitaines, existe-t-il une fierté d'habiter dans un logement HLM que, le plus souvent, on n'a absolument pas choisi ? Au contraire, les habitants se sentent dévalorisés par leur quartier même, ils en sont honteux, tout comme ils se sentent dévalorisés par leur exclusion de l'emploi (voir notamment PAUGAM 1991). D'ailleurs, Colette PETONNET a montré que la honte d'habiter dans les banlieues touchait aussi les individus salariés et que cette honte n'est pas récente. On pourrait croire qu'elle l'est, étant donné que les banlieues ont surtout mauvaise presse depuis les années 80, alors qu'elles étaient vues comme des symboles du progrès social dans les années 60 et 70. Mais Colette PETONNET montre que dès les années 70, les relogés des bidonvilles se sont sentis coupables d'être parqués dans les cités. Si on les a regroupés là de façon autoritaire c'est qu'ils sont dangereux, ou inférieurs, pensent-ils. Aussi les habitants se justifient-ils toujours, comme pour s'excuser, d'habiter dans les banlieues : « *On ne peut parler de rien avec les*

¹¹⁴⁸ Entretien 7B.

gens avant qu'ils ne se soient excusés, qu'ils aient justifié leur présence en ces lieux », indique l'auteur. « Au bidonville, dans un habitat pourtant inférieurisé, les gens ne se justifiaient pas » (PETONNET, 1982, p. 148). Or les habitants qui ont l'impression d'habiter dans un lieu dévalorisé se dévalorisent eux-mêmes. « La culpabilisation inconsciente qu'engendre le relogement dans un espace vécu comme inférieurisant détériore l'image de soi. Somme toute, le relogement autoritaire porte atteinte à l'identité » (PETONNET, 1982, p. 149). Au contraire, les habitants des quartiers insalubres des DOM, lorsqu'ils sont fiers de leur quartier, sont également fiers d'eux-mêmes. La valorisation du lieu entraîne une valorisation de soi, et ces deux formes de valorisation sont très propices à la mobilisation collective.

Notons que les quartiers insalubres des DOM, comme les bidonvilles étudiés par Colette PETONNET ou les banlieues disqualifiées étudiées par Serge PAUGAM, ont tous mauvaise réputation. Ils sont vus comme des quartiers mal famés et dévalorisants par le reste de la ville. « Habiter Trénelle, c'est comme si on disait « j'habite Sarcelle », habiter Trénelle ce n'est pas valorisant », estime ainsi une urbaniste en Martinique¹¹⁴⁹. Mais la différence vient de l'intériorisation ou non de cette mauvaise réputation. Serge PAUGAM montre que le processus de la disqualification sociale qui touche les exclus provient justement de l'intériorisation de l'image négative que la société entretient sur eux. De même, les habitants des cités disqualifiées intériorisent l'image négative de leur cité. Dans les DOM, les habitants n'intériorisent pas l'image négative du lieu, au contraire, ils veulent lutter contre elle¹¹⁵⁰. La plupart du temps, ils ne nient pas que certains individus dans le quartier participent à la mauvaise réputation. Mais ils disent souvent que dans leur quartier c'est un peu « comme partout » : il y a des gens « gentils » et des gens « méchants ». Madame Gilda dira ainsi qu'il y a des voleurs à Volga mais que en général les gens sont très « gentils ». « De toutes façons partout y a ça : partout il y a des gens qui sont mauvais, des gens qui tuent, partout ! », dit-elle¹¹⁵¹. De même, Pedro Q. dira sur la BP 134 : « c'est pas pour dire qu'il n'y a pas de voleurs ici, il y a des voleurs, il y a des gens qui sont mauvais, mais... moi je peux vous dire : ici, c'est pas dangereux », parce que « les gens sont gentils »¹¹⁵². Même sur Eau Lisette, qui est sans doute le bidonville le plus mal famé de l'ensemble des DOM, le vieux Michel J.

¹¹⁴⁹ Entretien 21A.

¹¹⁵⁰ voir la partie 2.2.4.2 « les démarches de valorisation du quartier aux yeux de la ville »

¹¹⁵¹ Entretien 7B.

¹¹⁵² Entretien 35B.

insiste sur le fait que « à présent, les délinquants, il y en a partout. Partout » et que ce n'est pas spécifique à eau Lisette, où malgré tout ce qu'on peut dire « *tout le monde vit ensemble* », parle ensemble¹¹⁵³... Dire que dans leur quartier comme partout il y a des gens gentils et des gens méchants, c'est une façon de banaliser le quartier, de le rendre « comme les autres » et donc de renverser l'image dévalorisée du lieu. Par ailleurs c'est aussi une façon de montrer qu'on ne se sent pas appartenir à ces « gens méchants », une façon de dire : « moi, je suis quelqu'un de gentil ». Les actions de valorisation du quartier que nous avons analysées ainsi que les discours de valorisation de soi comme étant « gentil » montrent que les habitants des quartiers insalubres des DOM n'intériorisent pas l'image négative de leur quartier.

La valorisation du quartier et de soi entraîne un sentiment de confiance et d'espoir dans l'avenir. Les habitants des quartiers insalubres que nous avons étudiés se montrent plutôt optimistes, même si certains ont déjà été déçus par des interventions publiques passées (ou par l'absence d'intervention publique dans le passé !). César H., président de l'association Dyennm, exprime cet espoir : « *Je dirais aussi que la population est très jeune, donc il y a beaucoup d'espoirs. On peut faire beaucoup de choses pour notre quartier* »¹¹⁵⁴. A Trénelle, les discours des deux conseillères municipales Mariette B. et Iphigénie S. montrent également qu'elles ont confiance en l'avenir car elles nourrissent de nombreux projets pour leur quartier, dont ceux de le rendre touristique, de le fleurir, de l'embellir¹¹⁵⁵. Même Paul A., qui vient de voir sa maison démolie par l'Etat au Mont Baduel, oscille entre désillusion et espoir, l'espoir de voir son quartier conforté et aménagé par les pouvoirs publics, l'espoir de pouvoir continuer à habiter lui-même dans son quartier. « *Maintenant je ne crois plus en rien, je dis adviennne que pourra* », dit-il. Mais un peu plus loin il parle de son espoir en l'éventuelle opération RHI : « *alors à ce moment là, je saurai exactement à quelle sauce je vais être mangé. (...) je ne mets pas toute ma confiance mais en tous cas j'espère* »¹¹⁵⁶. Cette confiance en l'avenir vient aussi du fait que les habitants prennent conscience des améliorations que leur quartier a déjà connues et les mettent en avant. Lors de notre discussion avec le club du troisième âge de Trénelle par exemple, la plupart des vieilles dames ont souvent répété qu'avant, à Trénelle, « il n'y avait rien », pour souligner la différence avec le Trénelle d'aujourd'hui¹¹⁵⁷. Pedro Q. répète aussi qu'à la BP 134, il n'y avait « rien », que la forêt, et

¹¹⁵³ Entretien 32B.

¹¹⁵⁴ entretien 27B.

¹¹⁵⁵ Entretiens 9B et 22B.

¹¹⁵⁶ Entretien 37B.

¹¹⁵⁷ Rencontre 24B.

que ce sont les habitants qui ont débroussé, construit les maisons, amené l'électricité, construit le terrain de football, le local de l'association etc¹¹⁵⁸. Voir une situation s'améliorer est porteur d'espoir, alors que si tout empire : conditions de travail, conditions de logement, vie familiale etc. les individus ont au contraire tendance à perdre espoir et à se résigner. Or la résignation et le repli sur soi sont nocifs à la mobilisation collective alors que l'espoir et la confiance la favorisent.

8.1.3.4. Deux niveaux d'efficacité qui favorisent les mobilisations collectives :

Le troisième facteur que nous avons identifié, favorisant les mobilisations collectives dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM, est lié aux chances de succès de ces mobilisations. En effet, il est toujours plus difficile de s'engager lorsqu'on a l'impression que l'action collective sera vaine. Ici, les habitants pensent non seulement que leur engagement peut peser dans l'action collective et ensuite que l'action collective elle-même peut être efficace. Il y a donc deux niveaux d'efficacité.

Quand peut-on penser que son engagement personnel sera bénéfique voire indispensable à l'action collective ? Un individu peut être d'accord avec un objectif donné, voire chercher lui-même à l'atteindre, sans pour autant estimer que sa participation à une mobilisation collective est nécessaire. Il peut par exemple attendre que les autres agissent à sa place. Or si tous les individus attendent que d'autres s'engagent à leur place, alors aucune mobilisation collective n'aura lieu. C'est un paradoxe mis en évidence par Mancur OLSON en 1966, qui correspond tout à fait aux « *effets pervers* » au sens de Raymond BOUDON (BOUDON, 1997, p. 118. 1990 pour la première édition). OLSON parle de « *free rider* », c'est-à-dire de passagers clandestins, pour qui il est plus rentable de regarder les autres s'engager sans s'engager lui-même et d'attendre que les bénéfices de cet engagement retombent sur lui. Dans les traductions françaises on évoque la théorie du « ticket gratuit ». (La théorie d'OLSON est notamment décrite dans NEVEU, 2002, p. 46 ; PECHU, 1996 ; MANN, 1991 ; ou encore LAGROYE, FRANCOIS et SAWICKI, p. 317). Pour OLSON, il faut donc trouver des moyens d'intéresser l'individu, de l'inciter à agir, d'abaisser le coût de sa participation à une action collective (ou d'augmenter le coût de sa non participation). C'est ce que OLSON appelle les « *incitations sélectives* ». Par exemple, des avantages attribués aux membres d'un

¹¹⁵⁸ Entretien 35B.

syndicat peuvent inciter des individus à se syndiquer. Dans les DOM, certains habitants peuvent aussi jouer les « passagers clandestins » : attendre que les associations se mobilisent auprès de la municipalité et jouir ensuite de l'implantation de nouveaux réseaux ou de nouveaux équipements publics obtenus par l'association, sans s'être engagés personnellement. Pourtant, un critère limite les « passagers clandestins » : la taille du groupe. La théorie d'OLSON s'applique en effet aux grands groupes, dans lesquels les individus se disent que leur propre engagement ne changerait pas grand chose. C'est pourquoi le deuxième critère mis en avant par Patrice MANN dans les ferments de l'action collective, outre les « incitations morales et « solidaires » » liées à l'environnement affectif, est la taille du groupe. Dans un petit groupe, l'action de chacun est visible, voire indispensable pour la survie de l'action collective. Dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM, il peut arriver que la population soit très nombreuse (plusieurs milliers d'habitants) mais paradoxalement il nous semble pouvoir parler de groupe restreint car chacun se connaît et surtout chacun sait ce que chacun fait, la rumeur se propage très vite. Par exemple, Volga Plage compte environ 5000 habitants¹¹⁵⁹. Pourtant, Madame Gilda dit « *ici je connais tout le monde, et tout le monde me connaît* ». Christophe J. m'explique quant à lui, alors que je suis chez Madame Gilda pour l'interroger, que la rumeur se propage toujours très vite dans le quartier et que dans quelques instants tout le quartier saura qu'il y a « une blanche » chez Madame Gilda. La BP 134 est un quartier beaucoup plus petit mais qui compte tout de même 600 habitants. « *Tout le monde se connaît dans le quartier ? - Oui, presque. Le quartier, c'est pas très grand. - Il y a combien de personnes à peu près aujourd'hui ? - à peu près 600 personnes* ». Pour Pedro Q., son quartier n'est « pas très grand »¹¹⁶⁰. « *Vous savez, ici, tout le monde connaît tout le monde* », dira aussi Paul A. au Mont Baduel¹¹⁶¹. L'ancienneté de l'occupation et la relative fermeture des quartiers sur eux-mêmes favorisent le fait que tout le monde se connaisse. Donc même dans les « grands » quartiers, on retrouve les mêmes effets que dans les groupes plus réduits : l'action de chacun est visible. Les individus sont en outre incités à s'engager personnellement parce qu'ils sont conscients que sans la force du nombre, ils ne pourront pas peser auprès des pouvoirs publics. Enfin, les habitants perçoivent aussi que pour obtenir certains avantages, ils doivent s'engager eux-mêmes. Par exemple, s'il s'agit d'aller demander à la mairie des matériaux, ceux qui se sont mobilisés auront la certitude d'être « servis », c'est une « incitation sélective » au sens de OLSON. De la même façon, s'il s'agit de revendiquer la

¹¹⁵⁹ selon des estimations de la SEMAFF en 2003.

¹¹⁶⁰ Entretien 35B.

régularisation foncière, les plus engagés seront les premiers régularisés. Steven O., vice-président de l'association Génération Guyanaise, justifie ainsi son engagement au sein de l'association : « *j'ai voulu prendre pleinement ma part dans une action civique, pour aider les gens et m'aider moi-même à devenir propriétaire de notre terrain* »¹¹⁶². Le fait de « s'aider soi même » favorise grandement l'engagement, qui est rarement totalement désintéressé...

Le deuxième niveau d'efficacité est celui de l'action collective elle-même. Si les habitants ont l'impression que leur mobilisation n'aura pas d'effet, ils ne s'engagent pas. « *Et pour faire une manifestation, les gens pensent que le maire ne va rien faire et que ça ne vaut pas le coup de faire ça* », dit par exemple Pedro Q. à la BP 134¹¹⁶³. Au contraire, si les habitants estiment que la mobilisation a des chances de succès, ils s'engagent plus volontiers. Ils peuvent avoir cette impression si ils connaissent des expériences de succès de mobilisations collectives passées, qu'elles aient eu lieu dans leur propre quartier ou bien ailleurs. Par exemple, le chef du service des domaines à la DSF (direction des services fiscaux) de Guyane estime que c'est à partir du succès de la première association foncière, l'APATAG, que de nombreuses autres associations foncières se sont montées pour « organiser » le squat puis l'urbanisation des terrains de l'Etat. En effet, l'APATAG a obtenu l'accord de l'Etat pour occuper les terrains et elle s'est engagée en échange à mettre ces terrains en valeur¹¹⁶⁴. Les autres associations se sont dès lors montées dans l'espoir que l'occupation serait aussi autorisée ou même mieux, régularisée. Dans leurs récits, les habitants reconnaissent également que la plupart des améliorations apportées à leur quartier l'ont été grâce à leur mobilisation collective ou à celles de leurs parents. Il peut s'agir d'une mobilisation au sein même du quartier, sans recours aux autorités publiques. Par exemple à la BP 134, c'est parce que les habitants se sont cotisés qu'il y a l'électricité : « *là il y a l'électricité parce que on s'est cotisé pour mettre des poteaux d'électricité* », explique Pedro Q¹¹⁶⁵. De même au Mont Baduel, Steven O. dira que c'est l'association qui a « *veillé à ce que les choses soient bien faites, c'est-à-dire que nous ayons laissé des voies pour la route, que nous ayons un peu plus ou moins aligné les maisons, donc si vous faites un petit tour vous allez voir quand même que c'est quelque chose qui est appelé à devenir une belle cité, bien vivable* »¹¹⁶⁶. Mais il peut aussi s'agir d'actions menées

¹¹⁶¹ Entretien 37B.

¹¹⁶² Entretien 2B.

¹¹⁶³ Entretien 35B.

¹¹⁶⁴ Entretien 5A.

¹¹⁶⁵ Entretien 35B.

¹¹⁶⁶ Entretien 2B.

collectivement auprès de la municipalité, pour obtenir des matériaux, une école, l'électricité, des rues goudronnées etc. « *Il nous suffisait d'un saut à la mairie pour obtenir un bon de sable, de graviers, de ferrailles, de tôles, de tout-venant, quelques sacs de ciment. La municipalité nous donna beaucoup et nous le lui rendîmes à chaque élection* », raconte Marie-Sophie Laborieux à propos de la durcification de Texaco (CHAMOISEAU, 1992, p. 471). Voilà une preuve du succès quasi immédiat d'une mobilisation assez simple des habitants, qui consistait juste à « faire un saut » à la mairie... A Trénelle, Mariette B. explique que le maire de l'époque Aimé Césaire a dit que les « vrais urbanistes » étaient les habitants eux-mêmes car ils s'étaient organisés pour demander tout ce dont le quartier avait besoin¹¹⁶⁷. De nombreuses améliorations ont été amenées dans les quartiers par les municipalités, mais souvent sous l'impulsion des habitants qui les ont revendiquées lors d'une action collective. Dans les favelas de Rio de Janeiro, les habitants reconnaissent également les succès des associations dans l'amélioration de la favela. Ils sont conscients que « *les conquêtes des associations d'habitants ont contribué à changer l'aspect physique des quartiers les plus pauvres de Rio de Janeiro* » (GOIRAND, 2000, p. 160). Or le succès des mobilisations passées n'incite pas forcément les habitants à se mobiliser eux-mêmes, remarque Camille GOIRAND. En effet, une fois les besoins à peu près comblés (eaux, électricité, sécurité de l'occupation foncière...) la mobilisation s'essouffle car il y a moins de raisons de revendiquer. Paradoxalement, « *les réussites des associations expliquent la retombée de la mobilisation* » (GOIRAND, 2000, p. 161). Dans les quartiers insalubres des DOM, la mobilisation peut également s'essouffler une fois les principales revendications acquises, mais le souvenir du succès des mobilisations passées va faciliter les mobilisations futures.

Conclusion 8.1 : la mobilisation collective est induite par la combinaison de trois facteurs de valorisation

Les habitants des quartiers insalubres et illégaux dans les DOM se mobilisent, contrairement à ce qui est souvent le cas en métropole dans les banlieues, parce qu'ils se sentent intégrés dans un environnement affectif, parce qu'ils valorisent leur quartier et se sentent eux-mêmes valorisés et enfin parce qu'ils pensent que leur mobilisation a des chances de succès sérieuses. Ces trois facteurs de valorisation se combinent pour favoriser l'action collective. Ces constats

¹¹⁶⁷ Entretien 22B.

ne sont pas généralisables à tous les habitants des quartiers : certains individus sont très marginalisés ou très en rébellion contre la société. D'autres sont devenus très « individualistes », comme le regrettent par exemple Christophe J. et César T. à Volga Plage. Au lieu de participer aux actions collectives ces habitants vont se refermer sur eux-mêmes ou sur leur cellule familiale. Certains jeunes des quartiers vont s'organiser en bande et « traîner », vivre du trafic du drogue ou commettre des actes violents, vivre « la galère » étudiée par François DUBET (DUBET, 1987). Mais une mobilisation collective peut-elle rassembler l'ensemble des habitants d'un même quartier ? L'essentiel nous semble plutôt résider dans le fait que ces mobilisations collectives existent et qu'elles ont un grand potentiel de rassemblement des habitants, même s'il est incomplet. Notons par ailleurs que l'existence de certaines formes de mobilisation collective peut aussi agir indirectement sur l'implication de jeunes initialement peu intégrés à la vie sociale du quartier. C'est notamment le cas pour les associations Dyemn à Volga Plage et Kayenn Doubout à Cayenne. Cette dernière association a su rallier de nombreux jeunes délinquants du quartier. Michèle B. et Jeannine M., deux femmes du quartier, trouvent qu'il y a beaucoup moins de problèmes liés aux trafics de drogue ou d'armes depuis que cette association existe. Elles me disent qu'au départ, les jeunes étaient plutôt contre cette association et qu'ils se sont même mis assez en colère, mais que maintenant ils y viennent par eux même. Ils gèrent même l'organisation des fêtes ou des manifestations. Elles pensent que les jeunes y ont trouvé des choses qui les intéressaient et que cela a contribué à diminuer les problèmes¹¹⁶⁸.

Au terme de cette partie, nous pouvons également nous demander si la mobilisation ne nourrit pas elle-même la mobilisation. En agissant collectivement, l'individu s'oppose à un système qu'il considère comme injuste, il revendique des conditions de vie meilleures. Ainsi, au lieu d'intérioriser leur exclusion sociale, les habitants des quartiers insalubres des DOM luttent contre elle, ils luttent pour l'intégration sociale. Camille GOIRAND a constaté une double attitude dans les favelas de Rio : certains habitants des favelas ont intériorisé l'exclusion sociale, ils se considèrent « hors » de la ville et de la société ce qui nuit à l'action collective et favorise au contraire la fermeture sur soi. Mais d'autres habitants « *ont choisi une réaction de contestation à travers la mobilisation et l'action collective* » : au lieu d'intérioriser l'exclusion sociale ils « *ont tenté d'exprimer leur opposition à une inégalité sociale qu'ils considéraient comme injuste* » et sont devenus des interlocuteurs des pouvoirs publics à part

¹¹⁶⁸ Rencontre 17B.

entière (GOIRAND, 2000, p. 111). La mobilisation apparaît elle-même comme un moyen de lutter contre l'intériorisation de l'exclusion sociale et la dévalorisation de soi. Or selon Serge PAUGAM, pour qu'une action commune des assistés¹¹⁶⁹ se développe, il faut notamment « *que l'identité soit acceptée et même revendiquée* » (PAUGAM, 1991, p. 208). Enfin, dans cette partie nous avons à nouveau observé l'importance que pouvait revêtir le choix de la localisation de son logement. Pour ceux qui ont choisi leur quartier et leurs voisins, il est beaucoup plus facile de se mobiliser collectivement car ils sont dans un environnement affectif qui les stimulent. Pour ceux à qui on a imposé un logement social en banlieue avec des gens qu'ils ne connaissent pas, il y a peu de chance pour qu'une action collective voie le jour. Au contraire, il y a peu d'organisation sociale, peu de solidarité, ce qui peut entraîner de graves dysfonctionnements au sein des quartiers en plus du coût psychologique sur l'individu lui-même.

Tableau 17 - Bilan des formes de mobilisation et de l'impact des habitants sur les projets RHI

	Formes de mobilisation	Impact des habitants sur les projets RHI
Volga	Associations	Pas de donnée
Trénelle	Associations Deux conseillères municipales	Non Mais le projet n'est pas encore lancé.
Texaco	Regroupement collectif	Oui, abandon de la démolition totale
Mont Baduel	Deux associations Actions en justice collectives	Non, mais pas encore de projet défini
Eau Lisette	Une association pour la Cité Un regroupement de quelques individus pour la partie bidonville Actions en justice collectives	Oui, lancement de la RHI non
Village Saramaca	Trois groupes ethniques représentés par des capitaines	Oui, impacts sur les relogements, les équipements etc.
BP 134	Une association Actions en justice collectives prévues si future la RHI est trop autoritaire	Pas encore de RHI
Kayenn	Une association Actions en justice individuelles	Oui : actions sociales et économiques intégrées au projet initial. Oui : projet bloqué.
Basse-Terre	Pas de mobilisation spécifique recensée	Non
Say Piscine	Pas de mobilisation spécifique recensée	Oui mais organisé par l'opérateur
Rivière des galets	Collectif d'habitant	Oui

¹¹⁶⁹ il n'étudie pas les pauvres mais ceux qui sont entrés dans les circuits de l'assistance, ce qui constitue un statut plus dévalorisé que celui de simple « pauvre ».

8.2. Les sources de pouvoir des habitants :

L'un des critères facilitant la mobilisation des habitants est de penser que l'action sera efficace ou d'avoir des preuves de l'efficacité de l'action. Mais pourquoi les actions collectives ont-elles ces chances de succès ? Max WEBER définit le pouvoir comme « *la chance de faire triompher au sein d'une relation sociale sa propre volonté, même contre la résistance d'autrui* » (WEBER, Economie et Société, cité par François CHAZEL in BOUDON, BESNARD, CHERKAoui et LECUYER, 2005). D'où provient le pouvoir des habitants de faire accepter leurs revendications ? La première source de pouvoir des habitants est leur capacité à se mobiliser collectivement : les pouvoirs publics seront plus sensibles à une revendication qui émane d'un groupe nombreux et bien organisé qu'à une revendication individuelle exprimée de façon isolée. Quels autres critères vont faire que les revendications collectives seront – au moins partiellement – prises en compte ?

8.2.1. Les habitants sont des électeurs

Le premier pouvoir des habitants est celui de voter. La plupart des habitants des quartiers insalubres et illégaux ont le droit de vote et n'hésitent pas à s'exprimer lors des élections. Seule la Guyane fait exception car la proportion de familles immigrées dans les quartiers insalubres dépasse souvent celle de familles françaises. Les municipalités sont en général très sensibles à l'électorat des quartiers insalubres, qu'elles ne veulent pas négliger.

8.2.1.1. Les plus démunis sont habituellement ceux qui votent le moins :

Comme de nombreux auteurs l'ont constaté, « *la participation électorale, comme toute autre forme de participation, est inégalement distribuée selon les groupes sociaux* » (LAGROYE, 2002, p. 357). Les individus les plus démunis, notamment en matière de « capital » économique et culturel au sens de Pierre BOURDIEU, sont habituellement ceux qui votent le moins. Leur mobilisation dans des associations ou des syndicats peut toutefois contrebalancer cette tendance et les inciter à voter car ces organisations collectives leur permettent de débattre sur le vote, de comprendre les enjeux. Ou bien ils suivront les consignes de vote

de l'organisation, par solidarité, même s'ils ne les comprennent pas tout à fait. L'affaiblissement des mobilisations collectives dans les banlieues françaises s'accompagne justement d'une baisse prononcée de la participation au vote, alors que les habitants des banlieues votaient beaucoup plus massivement pendant les heures de gloire du mouvement ouvrier et du syndicalisme (pour une analyse des rapports des habitants des banlieues à la gauche, voir notamment MASCLET, 2002). A Saint-Denis et Aubervilliers, deux anciennes communes ouvrières, « *l'abstention et la non-inscription sont des phénomènes massifs. (...) Entre 25 et 30% des dionysiens et albertivillariens adultes expriment un suffrage lors des élections* » (BACQUE et SINTOMER, 2002, p.97). En fait le pourcentage s'élève entre 35 et 40% si on prend juste en compte les adultes qui ont le droit de vote. Cependant, cela reste largement inférieur aux 60% environ de participation au vote sur la France entière. Cela reste également très inférieurs aux taux de participation relevés à la fin des années 60, où entre 60 et 65% des adultes ayant le droit de vote allaient voter (BACQUE et SINTOMER, 2002, p.97).

Si les plus démunis ont tendance à moins voter, c'est d'une part parce qu'ils sont aussi les plus désabusés par le système en place, et d'autre part parce qu'ils sont les moins à même de saisir les termes des débats politiques qui leur sont présentés. Jacques LAGROYE parle d'une « *incapacité très générale des plus démunis à maîtriser les catégories du jugement qui sont en principe requises pour participer convenablement* » (LAGROYE, 2002, p. 402). Or cette incapacité est le plus souvent créée et entretenue par les classes dominantes, comme l'a notamment montré Daniel GAXIE (GAXIE, 1978, cité dans LAGROYE, 2002). En effet, ces dernières qui utilisent des langages spécialisés et abstraits inaccessibles aux individus socialement dominés, qui sont alors exclus d'office du jeu politique. Les classes dominantes entendent ainsi préserver leur pouvoir. Une expérience a ainsi montré que les groupes dominés ne répondaient pas, ou répondaient à côté, aux sondages exprimés en termes très politiques alors qu'ils exprimaient une opinion fondée sur les problèmes de leur quotidien : les prix agricoles, le rôle des syndicats professionnels, la contraception, l'aide aux défavorisés... (GAXIE, 1990, cité dans LAGROYE, 2002). « *Les questions portant sur les problèmes les plus concrets deviennent inaccessibles aux personnes interrogées lorsqu'elles sont posées dans les termes qu'utilisent habituellement les professionnels de la politique* » montre ainsi Daniel GAXIE (LAGROYE, 2002, p. 343). Au-delà des difficultés à comprendre les débats, les plus démunis se sentent également de plus en plus éloignés du monde politique,

même s'il s'agit de leurs élus municipaux. C'est ce que notent Marie-Hélène BACQUE et Yves SINTOMER pour les habitants des banlieues touchées par la politique de la ville. Les auteurs sont frappés par « *l'énorme distance qui les sépare du monde politique institutionnel en général et des équipes municipales en particulier* », (BACQUE et SINTOMER, 2002, p. 97).

Or dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM, même si les élus sont souvent critiqués, il existe une proximité habitants – élus assez forte, y compris physiquement, qui favorise l'intérêt des habitants pour la politique, comme nous allons le voir dans la partie suivante. D'autres facteurs entrent aussi en jeu pour expliquer que la participation politique au sein des quartiers insalubres reste relativement élevée, contrairement à ce qu'on peut observer en métropole.

8.2.1.2. L'attitude des habitants des quartiers insalubres et illégaux des DOM face au vote, une participation relativement élevée :

Un sondage réalisé par l'IPSOS en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion en mars 2003¹¹⁷⁰ fait apparaître certaines spécificités domiennes dans les façons de voter. Par exemple, les domiens (à l'exception des guyanais, non sondés) votent plus à gauche, privilégient les grandes formations politiques et pratiquent peu le vote « contestataire » ou extrémiste : « *le vote "contestataire" ou extrémiste, qui progresse nationalement de scrutin en scrutin, reste marginal outre-mer* »¹¹⁷¹. Par ailleurs, l'intérêt pour la politique nationale ou internationale est assez limité : seuls 38% des sondés se déclarent « assez » ou « très » intéressés par la politique nationale, et 34% par la politique internationale. L'intérêt est beaucoup plus marqué en ce qui concerne la politique locale, puisque 54% se déclarent intéressés, mais ce pourcentage reste relativement peu élevé. A titre de comparaison, un sondage IPSOS de 2001, juste avant les dernières élections municipales, faisait apparaître que 76% des français se disaient intéressés par les élections municipales, pour 59% intéressés par les scrutins européens et 67% pour les scrutins régionaux par exemple¹¹⁷². Si les chiffres

¹¹⁷⁰ Sondage IPSOS réalisé par téléphone du 20 février au 08 mars 2003 sur un échantillon représentatif de 1426 personnes, analysé dans « Les domiens et la politique », Newsletter IPSOS DOM, Couleurs Outre-Mer n°1, 2004. Disponible sur www.ipsos.fr.

¹¹⁷¹ « Les domiens et la politique », op. cité.

¹¹⁷² Sondage IPSOS pour le Monde, réalisé par téléphone les 26 et 27 janvier 2001 sur un échantillon représentatif de 825 personnes en France. Disponible sur www.ipsos.fr.

restent relativement faibles en moyenne dans les DOM par rapport à ceux de la métropole, nous avons toutefois constaté sur le terrain que la politique, même lorsqu'elle était décriée, était un sujet de conversation très présent et très polémique dans les conversations avec les acteurs que nous avons rencontrés. Souvent, les représentants de l'Etat ou les opérateurs nous ont parlé de politique (les représentants des collectivités locales également, mais cela semble plus logique !). Quand aux habitants de nos quartiers, ils nous ont semblé très mobilisés par la politique, bien que nous n'ayons pas de chiffres pour étayer cette impression (par exemple nous ne disposons pas des taux de participation aux municipales dans nos quartiers d'étude). Ils parlent volontiers des élections, du maire, de leur vote. Même ceux qui se disent déçus par les comportements électoralistes des élus semblent prendre part aux votes, surtout aux municipales. Par exemple, Jeannine M. et Michèle B., deux femmes du quartier de Cayenne, critiquent les candidats : « *Qu'est-ce que les gens leur demande, quand les hommes politiques viennent dans le quartier ? - Ce ne sont pas les gens du quartier qui parlent, seulement les politiques, qui font des promesses et qui disent : « votez pour moi, je vais améliorer les conditions de vie dans le quartier » et c'est tout* ». Malgré cela, elles ont toutes les deux voté aux précédentes municipales et s'apprêtent à voter aux régionales¹¹⁷³. Il nous semble donc que la participation des habitants des quartiers insalubres et illégaux aux élections, surtout municipales, doit être élevée. Pourquoi ?

Tout d'abord, il faut souligner que les habitants de ces quartiers ont très généralement le droit de vote car ils sont majoritairement français, sauf en Guyane. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, la proportion d'immigrés est beaucoup plus importante dans les quartiers insalubres que dans le reste du département. Malgré cela les quartiers sont essentiellement habités par des « locaux », sauf en Guyane où les adultes sont majoritairement des immigrés. Le bidonville d'Eau Lisette ne compte que 4% de chefs de ménages français, le Mont Baduel 39% et le Village Saramaca 6%¹¹⁷⁴. Remarquons aussi que certains habitants d'origine immigrée se sont fait nationaliser et ont désormais le droit de vote, comme le brésilien Pedro Q. à la BP 134 ou certains haïtiens du Mont Baduel. Le quartier de Cayenne en Guadeloupe ne compte que 12% d'immigrés. La Rivière des Galets à La Réunion, 30% des ménages sont « migrants » c'est-à-dire qu'ils ne viennent pas de La Réunion, mais parmi les adultes migrants 80% viennent de Mayotte donc sont français¹¹⁷⁵. Sur les quartiers de Trénelle et de

¹¹⁷³ Rencontre 17B.

¹¹⁷⁴ chiffres datant de 1992, dans *Village Saramaka, opération de RHI*, SIMKO, septembre 1993.

¹¹⁷⁵ voir Chapitre 2, partie 2.2.1.2. « des immigrés ».

Volga Plage nous n'avons pas de données mais la population est majoritairement originaire de Martinique. Le fait que les habitants aient le droit de vote est bien sûr une source de pouvoir importante : les maires savent qu'ils ont un électorat potentiel dans les quartiers insalubres et illégaux. Ensuite, nous avons remarqué que les habitants parlaient des maires en exprimant une proximité assez grande . Par exemple, César T. estime que les habitants de Volga Plage ne votent pas pour Serge LETCHIMY simplement parce qu'il a été mis en place par Aimé CESAIRE, mais aussi pour sa propre personnalité et notamment parce qu'il est « proche » des habitants. *« Il est très proche des habitants, notamment des jeunes du quartier : il joue au ballon avec eux, il les appelle par leur prénom, il écrit à ceux qui sont en prison... Il y a un rapport personnel entre le maire et le peuple. Un très bon contact »*¹¹⁷⁶. Les habitants des quartiers spontanés vont facilement « voir le maire » tout comme le maire va facilement les voir. Par exemple, Paul A., habitant français du Mont Baduel, raconte cette anecdote symptomatique de sa proximité avec le maire de Cayenne, même si elle est peut-être plus superficielle que sincère : *« je me suis même fâché avec le maire, je lui ai dit : c'est parce que l'endroit est trop tranquille, trop beau, et que vous voulez le récupérer pour faire des jolies villas pour vos gens ? Il a rigolé bien sûr, et puis il m'a tapé sur l'épaule »*, dit-il¹¹⁷⁷. Pedro Q., qui ne va pas tellement voir le maire de Rémire Montjoly, me raconte que le maire n'hésite pas à venir le voir, par contre. Quand son épicerie a brûlé, *« le lendemain, le maire et ses conseillers étaient là »*, dit-il. Une autre fois, juste avant les élections municipales, il raconte : *« j'étais à table avec ma femme et le maire est venu »*¹¹⁷⁸. Dans la Cité d'Eau Lisette, la vice-présidente de l'association Bernadette M. se rend très souvent dans le bureau du maire. Un autre membre de l'association, Christian I., confirme que *« on a toujours eu contact avec monsieur le maire, oui »*¹¹⁷⁹. Cette proximité tranche avec l'éloignement ressenti dans les banlieues métropolitaines dont parlent notamment Marie-Hélène BACQUE et Yves SINTOMER. Elle incite les habitants à aller voter, ils connaissent mieux les candidats. Mais cette proximité est également symptomatique des relations de clientélisme qui lient les habitants et les candidats politiques....

La participation politique des habitants des quartiers insalubres se manifeste souvent par un soutien indéfectible à certains candidats. Le cas le plus extrême que nous avons rencontré

¹¹⁷⁶ Entretien 27B.

¹¹⁷⁷ Entretien 37B.

¹¹⁷⁸ Discussion avec Pedro Q. lors d'une visite à la BP 134 le 11 octobre 2004.

¹¹⁷⁹ Entretien 34B.

concerne l'ancien maire de Fort-de-France, Aimé CESAIRE. Les habitants de Trénelle et de Volga Plage lui vouent un véritable culte. Comme dit César T., « *on a une rue du 13 mars 1977 ici, pour célébrer le jour de la réélection de Césaire* ». Christophe J. raconte quant à lui que à l'occasion de cette élection, « *il y a eu plus de voix pour Césaire à Volga que dans tous les autres quartiers de la ville* ». Les habitants l'appellent souvent « Papa Césaire ». On m'a même raconté que des parents menaçaient leurs enfants de les chasser de la maison si ils ne votaient pas pour Césaire... A Volga comme à Trénelle, les habitants ont toujours tous voté pour Césaire. Ce vote s'explique en partie par le fait qu'il avait fait beaucoup de choses pour leur quartier « *Césaire s'est battu pour Volga. Alors il y a eu une très forte personnalisation du vote : les gens ne voulaient voter QUE pour Césaire* », dit César. Pour lui, les gens ne votaient pas pour des idées ou pour un programme mais par « reconnaissance » . « *Ce n'était pas tellement dans une perspective politique, ce n'était pas dans l'attente d'un programme politique, mais plutôt par reconnaissance. Les gens étaient reconnaissants à Césaire d'avoir amené l'eau potable, l'électricité...* »¹¹⁸⁰. Par la suite, le vote indéfectible pour Aimé Césaire s'est reporté sur son disciple, Serge LETCHIMY, comme l'indique Mariette B. à Trénelle. Pour François LAGROYE, ce genre de vote inconditionnel et ultra personnalisé est un des résultats de l'incompréhension des plus démunis devant les débats politiques exprimés dans des langages qui leur sont inaccessibles. Ou bien ils ne votent pas, ou bien ils accordent une confiance aveugle à celui qui est supposé les défendre le mieux, « *si bien que la participation ne résulte pas d'une « opinion personnelle », mais plutôt d'une remise de soi, d'une délégation inconditionnelle à des individus ou à des organisations* » (LAGROYE, 2002, p. 342). Est-ce vraiment le cas pour Aimé Césaire ? Il semble au contraire que les habitants des quartiers insalubres n'ont pas seulement voté pour lui « à l'aveugle » ou en raison de ce qu'il avait fait dans le quartier, mais aussi en raison de ce qu'il représentait en termes de grandeur et d'émancipation et du peuple créole, notamment vis-à-vis des blancs. Mariette B. me raconte par exemple que lorsqu'elle était petite, son père l'emmenait aux meetings d'Aimé Césaire en lui disant : « *écoute et explique-moi si il y a quelque chose que je ne comprends pas* »¹¹⁸¹. Son père tenait à « comprendre » le discours de cet homme, qui pour la première fois parvenait non seulement à émerveiller les populations par sa maîtrise de la langue française mais aussi à exprimer en créole, sa langue, des idées et des poèmes qui touchaient les descendants d'esclaves. Le fait qu'Aimé Césaire s'exprimait bien revient souvent dans les

¹¹⁸⁰ Entretien 27B.

¹¹⁸¹ Entretien 22B.

discours de ceux qui l'admirent : voilà un nègre créole qui possède un « capital culturel » comme les blancs. Comme dit Marie-Sophie Laborieux, fondatrice de Texaco, « *de voir ce petit nègre, si haut, si puissant, avec tant de savoirs, tant de paroles, nous renvoyait une image enthousiasmante de nous-mêmes. Nous avons désormais le sentiment que nous pouvions nous en sortir et conquérir l'En-ville.* » (CHAMOISEAU, 1992, p. 320). Les femmes du club du troisième âge de Trénelle se souviennent de l'arrivée de Césaire au pouvoir, en 1945. Dès cette période elles ont voté pour lui, donc bien avant qu'il ne rende autant de service à Trénelle qu'il n'était même pas encore leur quartier. « *Les femmes ont toutes votées pour Césaire, qui était très beau et parlait bien le français* », disent-elles¹¹⁸². Elles me racontent comment elles ont chacune voté plusieurs fois pour lui, en 1945. L'une d'elle avait 15 ans à l'époque, et me dit qu'elle a dû voter indirectement 40 fois pour Césaire. Elle explique qu'elle et ses amies étaient dans l'école qui servait de bureau de vote, que les cartes électorales étaient posées là ainsi que tous les petits papiers avec les noms des candidats. Elle dit que beaucoup de personnes qui possédaient ces cartes électorales ne savaient pas lire ou bien que certaines étaient mortes. Alors elle a mis de nombreux papiers « Césaire » dans l'urne. Si le vote inconditionnel pour un candidat peut s'expliquer par des relations de clientélisme, il s'avère qu'on vote aussi pour le candidat qui fait espérer une vie meilleure de façon générale, et notamment un essor pour les dominés. Aimé Césaire est une figure politique et littéraire d'exception, unanimement admiré dans les DOM comme ailleurs dans le monde. Aujourd'hui, les domiens restent très sensibles aux candidats cultivés qui prônent la responsabilisation et l'émancipation des populations créoles.

8.2.1.3. Le fait de voter donne un réel pouvoir aux habitants :

La répercussion de la participation politique des habitants sur l'aménagement des quartiers populaire est forte : les hommes politiques savent que les quartiers constituent de formidables « réservoir électoraux » et qu'ils doivent se montrer à la hauteur. « *Ce sont des électeurs, donc ce sont des gens que fatalement, il faut traiter* »¹¹⁸³, dira le directeur de Cabinet de la député-maire du Moule en Guadeloupe, pour expliquer comment la municipalité a été amenée à intervenir dans les quartiers insalubres. Le pouvoir des habitants de ces quartiers en tant qu'électeurs est renforcé par le fait que les communes des DOM sont relativement peu

¹¹⁸² Rencontre 24B.

peuplées : même quelques voix comptent. En outre, la part de la population qui habite dans les quartiers insalubres par rapport à la population totale des communes est souvent importante. A Fort-de-France par exemple, la ville compte 94 000¹¹⁸⁴ habitants, le quartier de Volga Plage environ 5000 habitants¹¹⁸⁵ et celui de Trénelle entre 6500 et 8000¹¹⁸⁶. Ces deux quartiers représentent donc une proportion non négligeable des électeurs de la ville. En matière de lutte contre l'insalubrité, beaucoup des acteurs institutionnels que nous avons interrogés expliquent certains blocages ou certaines ré-orientations d'opérations de RHI par le fait que les maires n'ont pas voulu s'opposer à leur population. « *Pour des raisons politiques, le maire ne voulait pas aller à l'encontre des habitants, qui voulaient rester dans le quartier* », dira par exemple le chef de la cellule RHI de la DDE de Martinique. Pour lui, ce pouvoir des habitants sur les maires est parfois néfaste aux projets. « *Le programme n'est pas toujours respecté. Notamment, il suffit qu'il y ait des habitants qui résistent et le maire cède tout de suite. Donc ça devient du bricolage parfois* », regrette-t-il¹¹⁸⁷. Pour l'anthropologue guadeloupéen Albert FLAGIE, l'impact des habitants qui ont su obtenir des maires de rester dans leur quartier au lieu d'être relogés ailleurs est assez ambigu. Il estime qu'il est essentiel de respecter les modes de vie des habitants mais qu'en même temps, leurs résistances au délogement (couronnées de succès) sont aussi des « freins à la modification des quartiers ». « *Aucun maire de la terre ne peut s'autoriser à piocher, dans la douce tranquillité de son électorat, des gens pour aller les mettre ailleurs* », dit-il. « *Donc les calculs politiques ont été autant de frein à la modification des quartiers, et ont favorisé au contraire la permanence de l'installation et la mise en place d'une voirie a minima, de l'électricité, de l'eau...* »¹¹⁸⁸. Même en Guyane, où nous avons vu que les quartiers étaient majoritairement habités par des immigrés, le pouvoir des habitants électeurs peut jouer sur la politique de lutte contre l'insalubrité. Par exemple, c'est bien la mobilisation des habitants de la Cité Eau Lisette qui a poussé le maire de Cayenne a relancé la RHI déjà en projet sur le bidonville et à l'étendre au périmètre de la Cité, qui souffrait également de nombreuses carences en termes d'assainissement notamment. A Cogneau Lamirande, vaste quartier spontané de la commune de Matoury, le chef de la cellule du droit des sols à la DDE de Guyane estime que le maire va être contraint de viabiliser le site contre sa volonté étant donné la taille du quartier. « *Il est*

¹¹⁸³ Entretien 39A.

¹¹⁸⁴ RGP INSEE 1999.

¹¹⁸⁵ Estimations SEMAFF en 2003.

¹¹⁸⁶ 6500 selon RGP INSEE 1999 et 8000 selon la conseillère municipale Mariette B. interrogée en 2004.

¹¹⁸⁷ Entretien 23A.

¹¹⁸⁸ Entretien 38A.

obligé d'en tenir compte, car c'est un pôle énorme qui s'est constitué, 3000 à 4000 habitants »¹¹⁸⁹. On retrouve l'importance de la taille des quartiers insalubres : plus les quartiers sont grands, plus leurs habitants vont avoir du pouvoir sur le maire. Mais de façon générale, en Guyane et surtout à Cayenne, les habitants qui ont du pouvoir sur le maire en tant qu'électeurs sont ceux qui n'habitent pas dans les quartiers insalubres justement (les autres étant majoritairement des immigrés). Leur pouvoir aboutit alors à freiner les opérations de RHI, le maire ne souhaitant pas améliorer les conditions de logement des immigrés avant d'améliorer celles des « guyanais de souche ». Ou bien, leur pouvoir conduit la municipalité à lancer des opérations plus autoritaires de « nettoyage » des squats et des bidonvilles. Comme l'exprime la responsable de la division urbanisme et aménagement de la Ville de Cayenne, les gens veulent des « résultats visibles » en termes de résorption de l'insalubrité. « *Quel résultat concret, visible, pour la population ?* », demande-t-elle, si les opérations de RHI traînent dans le temps¹¹⁹⁰ ? Dans ce cas, c'est la population qui ne vit pas dans les logements insalubres qui veut des résultats visibles de la disparition de cet habitat, considéré comme une source d'insécurité dans leur ville, une menace à l'ordre public.

Conclusion 8.2.1.

Les habitants des quartiers insalubres et illégaux des DOM tirent un grand pouvoir de leur statut d'électeur. Leur implication dans les scrutins encourage (ou oblige ?) les maires à les prendre en compte, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de l'aménagement de leur quartier. L'essentiel des relations qui se tissent entre les maires et les habitants concernent en effet les conditions d'habitat. Ces relations ne sont pas dénuées de clientélisme, ce qui entraîne chez les habitants une attitude ambiguë vis-à-vis de la politique : d'une part ils critiquent le clientélisme et se sentent délaissés dès les élections passées, mais d'autre part ils sont satisfaits de pouvoir obtenir des améliorations pour leur quartier, même épisodiquement.

8.2.2. Les habitants sont logés

Une deuxième source de pouvoir qui nous semble essentielle provient du fait d'avoir déjà un toit. Les habitants sont déjà logés, qui plus est dans des logements qui les satisfont, même si

¹¹⁸⁹ Entretien 3A.

¹¹⁹⁰ Entretien 45A.

ils y voient encore beaucoup de choses à améliorer. Cela distingue là encore les habitants des quartiers insalubres des DOM de la plupart des mal-logés en métropole.

8.2.2.1. Les habitants ne sont pas prêts à accepter n'importe quel logement :

Pour une personne à la rue, hébergée chez autrui, ou encore vivant dans un hôtel, la perspective d'obtenir un « vrai » logement quel qu'il soit est plus importante que celle d'obtenir un logement ayant certaines caractéristiques bien particulières. Mais dans les quartiers insalubres des DOM, à l'exception des familles qui vivent vraiment dans des conditions très précaires et qui attendent absolument un relogement, les familles ne sont pas prêtes à accepter n'importe quel logement en échange du leur. Par exemple, Steven O. attend d'avoir des preuves avérées des risques qu'il encourt en restant sur le Mont Baduel avant d'accepter de quitter sa maison (qui est d'ailleurs de très bonne facture). Il ne se montre pas prêt à être relogé « comme ça », sans se battre. *« On partira, mais bon, on partira pas comme ça. On ne va pas prendre nos valises et partir comme ça, et mettre derrière nous toute une partie de notre histoire comme ça »*, dit-il¹¹⁹¹. Sur un autre versant du Mont Baduel, Michel C. exprime l'idée d'une comparaison : si on compare la maison, certes précaire, mais qu'on a construite de ses mains et selon ses désirs, et l'appartement HLM, on ne sort pas gagnant d'obtenir un HLM. Donc ce n'est « pas pareil » d'être relogé en HLM, sous-entendu c'est moins bien. *« Vous savez, quelque chose dont les gens ne sont pas conscients : quand vous avez construit quelque chose avec vos mains, que vous l'avez construit selon vos désirs, vous vous êtes dit : là je vais faire un petit barbecue, là je vais planter, et quand vous êtes relogés dans des HLM, c'est pas pareil. »*, dit Michel C. Son ami Watson reprendra un peu plus loin l'idée que ce n'est « pas pareil » d'habiter là ou d'être relogé : *« vous savez, quand vous avez mis toute votre vie dans quelque chose, relogé ou pas relogé, c'est pas pareil »*¹¹⁹². Dans une sorte de bilan coût-avantage, les habitants ne vont pas accepter facilement le relogement... Les opérateurs ou les pouvoirs publics ressentent ces stratégies de comparaison des habitants, ils ne pensent pas par exemple que les habitants seront forcément contents d'être relogés. Ils ne comprennent pas toujours les avantages que les habitants trouvent à leur logement insalubre, mais ils perçoivent bien que les habitants ne sont pas prêts à quitter leur ancien logement comme ça. Par conséquent, ils doivent en tenir compte dans le programme des opérations : les

¹¹⁹¹ Entretien 2B.

habitants ont un pouvoir sur les opérateurs et sur les autorités publiques en les incitant à leur proposer des logements « mieux » que ceux qu'ils occupaient avant l'opération RHI. Mais pas « mieux » selon le système de valeurs des pouvoirs publics, auquel cas tout logement salubre est « mieux » qu'un logement insalubre. « Mieux » dans le système de valeur des habitants. Ainsi, le chef de la cellule RHI de la DDE de Martinique explique que le passage à la phase opérationnelle des opérations de RHI peut être problématique si les relogements proposés entraînent une grande perte d'espace pour les familles (l'espace étant une des valeurs de l'habitat importante dans le système de valeur des habitants). *« Après dans la réalisation ça peut poser plus de problèmes, parce que par exemple quelqu'un qui a 4 ou 5 pièces dans sa maison, avec un jardin, même si c'est en zone inondable, à qui on va proposer un LES de 50 m2, il va râler ! »*. Le chef de la cellule RHI souligne bien que l'ancien logement a beau ne pas être « terrible », les habitants peuvent refuser de le quitter si ils se sentent perdants : *« même si leur logement n'était pas terrible, quitter le bord de mer pour aller dans un 3 pièces en collectif, surtout pour les personnes âgées ce n'est pas évident ! »*¹¹⁹³. Le chef du service aménagement d'une société immobilière réunionnaise exprime clairement l'idée de gain que doit ressentir la famille. *« Il faut que la famille sorte avec un gain. J'ai ce mode de vie, 600 m2 avec mes cochons... C'est pas mal, alors si je vais au 4^{ème} étage il faut que je le sente comme quelque chose de positif. C'est toute la difficulté, que la famille sorte gagnante, si elle ne sort pas gagnante à mon avis c'est qu'on a tout raté »* dit-il¹¹⁹⁴. Ensuite, deux choix s'offrent en fait aux opérateurs. Certains essaient effectivement de proposer des logements qui conviennent aux familles, mais d'autres vont choisir une stratégie différente : ils vont tenter de convaincre les familles que le logement proposé est mieux que leur ancien logement. *« Souvent on leur fait le coup : mais vous serez mieux comme ça, quand même ça sera mieux »*, raconte l'architecte Attila CHEYSSIAL. Or comme il le souligne, les gens peuvent se sentir bien dans leur logement actuel, même s'il n'est pas parfait. *« Les gens habitent ici depuis très longtemps, dans des maisons qui ne sont peut-être pas parfaites, mais ils y sont bien »*. Il donne aussi l'exemple d'un homme qui voulait au contraire avoir un nouveau logement alors que sa maison antérieure avait l'air très bien. *« Je connais quelqu'un qui habite un endroit difficile, mais il a transformé sa maison, elle est superbe. Il rentre sa voiture dans sa cuisine le soir, et il a 300 ou 400 oiseaux. Il veut changer. Je n'ai pas à discuter du fait qu'il veut changer, je ne vais pas lui dire : attendez, votre logement il est bien,*

¹¹⁹² Entretien 36B.

¹¹⁹³ Entretien 23A.

*vous allez rester là, vous êtes ancrés là à vie ! »*¹¹⁹⁵. C'est un cas plus rare mais révélateur de l'écart qui peut exister entre ce que l'occupant trouve « mieux » et ce que l'opérateur trouve « mieux » en termes de logement...

Parmi les habitants que nous avons rencontrés, il existe tout de même des cas où des familles sont prêtes à accepter n'importe quel logement plutôt que de rester dans leur logement actuel voire dans leur quartier. Par exemple, Marie Marie-Lucette B. est une vieille dame habitant une case très précaire dans le bidonville d'eau Lisette. Dans le cadre de la RHI qui avait débuté sur le bidonville au moment de notre entretien, elle ne savait pas où elle serait relogée ni dans quel type de logements mais elle était tout de même ravie d'être relogée. *« Et pour le relogement, vous savez dans quel logement vous allez ? quel type de logement, et où ce logement sera situé ? - Non, je ne sais pas. C'est David aussi qui a fait les papiers du relogement »,* répond-elle. Apparemment, David A., employé par la SIGUY pour reloger les habitants du bidonville, ne sait pas lui non plus où elle sera relogée. *« Qu'est-ce qui va changer, quand vous allez avoir votre nouveau logement ? je vais être très contente »,* dit-elle avec l'air visiblement très enthousiaste. Elle ne manifeste en effet aucun attachement au bidonville et rêve d'avoir des toilettes et une salle de bain à domicile. Elle est retraitée. Obtenir un appartement HLM locatif et loin de son quartier ne lui pose donc aucun problème. Nous avons aussi rencontré un autre couple désireux de partir un peu « à tout prix » : Augustin et Pauline S. dans le quartier de Basse-Terre à La Réunion, dans la commune de Saint-Pierre. Ils possèdent une case assez grande mais difficilement accessible et sans salle de bain. Or leur fils de 24 ans est tétraplégique depuis peu. Pauline souhaite donc être relogée dans un logement où elle puisse facilement entrer et sortir le fauteuil roulant et surtout qui dispose d'une salle de bain. Le mieux pour eux serait d'avoir un LES, disent-ils, car ils préféreraient être propriétaires que locataires. Mais comme dit Pauline, ils seront « déjà heureux » d'avoir un locatif, pour avoir la salle de bain. Dans ce cas, le couple souhaiterait toutefois que le logement se situe en rez-de-chaussée car ils veulent au minimum une petite cour pour faire sortir leur fils handicapé. Augustin et Pauline S. sont prêts à faire des concessions sur leur futur logement mais ils ont tout de même des revendications et des préférences.

¹¹⁹⁴ Entretien 33A.

¹¹⁹⁵ Entretien 29A.

8.2.2.2. La carence des pouvoirs publics à fournir un logement légal et salubre:

Le pouvoir des habitants tiré du fait d'avoir déjà un toit peut-il être annulé par le fait qu'ils se sont placés délibérément en situation d'illégalité ? Les pouvoirs publics peuvent-ils par exemple rétorquer aux habitants qu'ils n'ont pas de pouvoir sur le choix de leur relogement étant donné qu'ils ont « fauté » en se plaçant hors de la loi ? Le fait d'être « hors-la-loi » fait partie des arguments utilisés par les pouvoirs publics pour convaincre les habitants d'adhérer aux projets de RHI. Un bureau d'étude en Guadeloupe estime que pour expliquer correctement un projet RHI aux habitants, il faut aussi leur faire comprendre qu'ils ne peuvent pas rester dans l'illégalité et qu'ils doivent entrer dans les règles. Pour ce bureau d'étude, c'est d'ailleurs autant un moyen de convaincre les gens que de les rendre « citoyens » puisque cela leur donne conscience de leurs droits mais aussi de leurs devoirs. *« Je voudrais juste revenir sur votre question, quand vous nous demandez comment on explique aux gens le projet. (...) La deuxième étape c'est de rendre les gens citoyens. C'est de leur dire que aujourd'hui, ce sont des gens qui sont un peu en marge, d'un point de vue légal. Parce qu'ils occupent un terrain sans titre de propriété, et ensuite on est quand même confronté à un problème de santé publique. Enfin, il y a aussi une question de risque, comme on vient de le dire. Les rendre citoyens, c'est leur dire : voilà, très concrètement, nous sommes français, et en France il y a des règles, il y a des normes. Pendant un certain temps vous avez été hors normes, mais il faut qu'on règle ces questions-là »*¹¹⁹⁶. Dans le cas de ce bureau d'étude, il faut ensuite être prêt à négocier avec les habitants pour leur trouver des solutions les plus adaptées possibles. Mais sur la RHI Eau Lisette par exemple, l'illégalité des habitants (illégalité de l'occupation des terrains, ici il ne s'agit pas de l'illégalité des immigrés sans papiers) est la raison principale pour laquelle l'opérateur ne va pas non plus perdre trop de temps à « dialoguer ». Au bout d'un moment, il faut arrêter de discuter et passer à l'action. Comme dit le chef de projet de la RHI : *« David et moi on sait faire, on sait dialoguer, mais bon.. il arrive un moment où il faut savoir passer à l'étape au dessus, et faire comprendre qu'on est dans un Etat de droit et qu'on ne peut pas faire n'importe quoi »*¹¹⁹⁷.

Or comme nous l'avons observé, les gens sont tout de même conscients de s'être installés dans l'illégalité. Pour autant, ils ne se sentent pas pleinement responsables : si ils ont occupé

¹¹⁹⁶ Entretien 43A.

¹¹⁹⁷ Entretien 49A.

illégalement des terrains dans les quartiers spontanés, c'est le plus souvent parce qu'ils n'ont pas trouvé de logement légal. César H. raconte par exemple comment ses parents ont été amenés à s'installer à Volga : « *Ils travaillaient tous les deux à Canal Alaric. Ils sont arrivés à Volga en 1960 parce qu'ils se sont mariés et ne trouvaient pas d'autre logement sur Fort-de-France.* »¹¹⁹⁸. Louis E. donne les mêmes raisons pour l'installation de sa mère à Volga : « *on ne pouvait pas trouver de logement parce que la vie était dure et qu'on n'avait pas d'argent* »¹¹⁹⁹. Paul A., dont la maison a justement été démolie par l'Etat parce qu'elle était construite illégalement sur le Mont Baduel, insiste bien sur le fait qu'il n'a pas voulu se placer lui-même dans l'illégalité mais qu'il y a été contraint parce que ses demandes de logements sont restées vaines. « *Moi ce que je veux vous dire, je suis conscient de mon tort* », dit-il. Il n'aime pas être présenté comme un squatter qui fait « n'importe quoi ». Il reproche à la procureur d'avoir eu cette attitude pendant son procès. « *Elle m'a dit parce que vous êtes guyanais, vous vous croyez tout permis, vous croyez que vous pouvez faire n'importe quoi de votre pays ? Elle m'a dit ça. Et ça j'ai pas aimé. Ce n'est pas parce que je suis guyanais et que je suis dans mon pays que j'ai fait cette maison, c'est parce que je n'avais aucun moyen de faire une maison autrement* ». Il m'explique que pendant près de trois ans, il a cherché en vain en logement. D'abord un logement privé, puis un logement HLM. « *J'ai fait des demandes aux HLM. Mon épouse était déjà factrice mais elle n'était pas en activité, alors j'avais droit aux HLM. Mais j'ai jamais rien pu avoir* ». Et finalement, comme il n'a rien trouvé, il s'est installé sur le Mont Baduel en allant voir immédiatement quelles étaient ses possibilités d'acquérir le terrain pour être en règles¹²⁰⁰. Peut-être Paul A. a-t-il un peu ré écrit son histoire personnelle depuis le procès qui l'a touché, mais il n'en reste pas moins que de nombreux habitants des quartiers spontanés ont en effet d'abord cherché à se loger légalement.

Les pouvoirs publics reconnaissent que la formation des quartiers illégaux s'explique en grande partie par la crise du logement. Les quatre DOM manquent de logements, et notamment de logements sociaux. Cela donne donc une responsabilité aux pouvoirs publics dans l'illégalité des habitants. Parfois, ceux-ci sont d'ailleurs dans une situation d'illégalité parce que c'est le maire lui-même qui les a autorisés à s'installer, faute de pouvoir les loger ailleurs. C'est le cas de la BP 134 en Guyane ou de Trénelle en Martinique. Les pouvoirs

¹¹⁹⁸ Entretien 27B.

¹¹⁹⁹ Entretien 21B.

¹²⁰⁰ Entretien 37B.

publics ne peuvent donc pas réellement reprocher aux habitants des quartiers insalubres et illégaux d'avoir « squatté » des terrains en toute illégitimité car cela les renvoie à leurs propres carences en matière d'habitat. Par suite, ils ne peuvent pas non plus les déloger de façon trop autoritaire, ils sont en quelques sortes redevables aux habitants. Cela donne un pouvoir supplémentaire aux habitants des quartiers insalubres et illégaux.

Pour autant, ce pouvoir est loin d'être acquis automatiquement. Par exemple, les occupants sans droit ni titre n'ont théoriquement droit à aucun relogement si ils sont expulsés. Cependant les squatters peuvent y avoir droit en cas de carence avérée de la puissance publique à leur fournir un logement. Mais en pratique, il est fréquent qu'ils soient expulsés sans relogement. *« Ils nous on dit qu'on n'avait droit à rien. Nous n'avons d'ailleurs jusqu'ici droit à rien, du fait que nous avons construit notre maison dans une complète illégalité »*, raconte Paul A. au Mont Baduel. Le relogement est plutôt considéré comme une faveur que comme une obligation, par les autorités publiques. Par exemple, les familles du Mont Baduel qui ont vu leur maison démolie n'ont pas été relogées. Le maire de Cayenne a au contraire souligné qu'il avait été bienveillant de leur payer l'hôtel pendant quelques mois, le temps qu'ils trouvent par eux-mêmes un nouveau logement. Paul A. raconte son parcours, après la démolition de sa maison. *« J'ai fait mes trois mois à Uranus, deux mois à l'hôtel aux frais de monsieur le maire, comme il l'a suffisamment dit à la radio. Comment il a dit... par... générosité un peu, il a logé les trois familles à l'hôtel aux frais de la mairie. Qu'il n'avait pas à le faire etc. bon, donc deux mois à l'hôtel, trois mois à Uranus. - C'est quoi Uranus ? - C'est une Cité (...). Bon là il y a des grands bâtiments, c'est HLM quoi. Il nous avait logé là pour trois mois, et c'était 696 euros par mois. - Et c'était que pour trois mois ? - oui, et après l'assistante sociale de la Poste m'a juré qu'elle ferait des pieds et des mains pour trouver quelque chose très très vite »*¹²⁰¹. Mais Paul A. n'a rien trouvé. Après avoir habité quelques temps chez sa mère avec sa famille, il ré aménage son garage au Mont Baduel pour pouvoir disposer d'un toit à nouveau... Ainsi, si certains élus ou techniciens vont se sentir redevables aux habitants des quartiers insalubres et illégaux de n'avoir pas pu leur fournir un logement décent, personne n'est réellement tenu par la loi d'accorder des droits réels à ces occupants illégaux.

¹²⁰¹ Entretien 37B.

8.2.3. Les habitants ont « durcifié » et étendu leur quartier :

La dernière source de pouvoir des habitants provient de la transformation progressive des quartiers insalubres et illégaux. Les quartiers se sont peu à peu agrandis, durcifiés, améliorés. De fait, il devient de plus en plus difficile pour les pouvoirs publics de les détruire. Ils sont en quelques sortes contraints de les réhabiliter sur place, et de respecter l'existant. La responsable RHI d'une SEM en Guadeloupe estime que plusieurs opérations RHI ont dû être profondément ré-orientées suite à la « durcification » des quartiers. « *Un certain nombre d'opérations RHI ont été lancées avec un parti pris très fort de démolir et en cours de route, ces opérations ont été réajustées, parce qu'entre le moment où on lance une opération et le moment où on intervient réellement (...) il y a beaucoup d'années, et parfois les gens ont attendu 5 ans mais ils n'ont plus pu attendre et ils ont durcifié* », dit-elle. Pour les pouvoirs publics, ce n'est pas toujours un bien que les habitants aient remplacé les tôles et le bois initiaux par du béton. Pour eux, cela fige une situation non souhaitable, à laquelle il sera ensuite beaucoup plus difficile de remédier. Mais surtout, ils expriment le fait que la durcification rend l'opération plus « difficile » et qu'elle affaiblit les élus et les opérateurs. La responsable de la division urbanisme et aménagement de la Ville de Cayenne estime par exemple que dans le cas d'un bidonville comme Eau Lisette, l'opération est simple : on rase tout. « *Un bidonville pur, pur et dur, type Eau-Lisette non. Non. On rase et on fait autre chose* »¹²⁰². Mais dans des quartiers comme le Mont Baduel, la durcification rend l'opération plus complexe : « *le Mont Baduel, on a quand même des maisons en dur, donc on n'a pas que de l'insalubrité irrémédiable. Donc c'est déjà ce qui rend l'opération plus difficile. Et puis l'échelle n'est pas la même* »¹²⁰³. Le chef de la cellule RHI de la DDE Martinique parle vraiment en termes de position de force et de position de faiblesse : « *pendant plusieurs années il ne s'est rien passé, alors les gens ont amélioré leur logement, et ne veulent plus partir ! Du coup on a perdu la dynamique du début et le maire n'est plus en capacité finalement de négocier, il est en position de faiblesse* », dit-il¹²⁰⁴. Notons que pour cet ingénieur, c'est plutôt néfaste que les gens aient amélioré leur logement car cela a tué la « dynamique » du début. Dans ce cas, le maire est d'autant plus en position de faiblesse qu'il avait annoncé une opération mais que les habitants l'ont attendue en vain. C'est souvent le

¹²⁰² Entretien 10A.

¹²⁰³ Entretien 45A.

¹²⁰⁴ Entretien 23A.

cas. Les habitants reçoivent une interdiction informelle de durcifier ou d'améliorer leur maison, sous le prétexte qu'une opération de RHI va avoir lieu, mais finalement les années passent et les habitants finissent par désobéir de bonne foi à la consigne. Ils expriment souvent le fait qu'ils devaient réparer leur maison qui tombait en ruine, que le maire n'a pas tenu ses promesses d'intervenir, qu'ils doivent comme toujours se débrouiller par eux-mêmes... Par exemple, le fils de Pedro Q. explique que les habitants de la BP 134 n'ont pas le droit de faire des travaux sur leur maison, et surtout pas le droit de durcifier, parce que leur implantation est « provisoire ». Mais le provisoire dure depuis 15 ans et de nombreux habitants voudraient faire quelque chose pour leur maison. *« Il y a des gens qui commencent à en avoir marre parce que leur maison tombe en ruine. Il faut les arranger »*¹²⁰⁵. A Cayenne en Guadeloupe, Gilles V. explique que la durcification des maisons a été ralentie par les interdictions de la mairie, mais que le temps passant, elle s'est produite tout de même. *« Beaucoup d'habitants ont durcifié leur case, mais quand les projets ont démarré, les gens leur ont dit de ne pas améliorer leur maison, en attendant que le projet soit terminé. On leur a interdit de faire des travaux, et donc les gens ont parfois arrêté d'améliorer leur maison »*. Lui-même me dit être content de ne pas avoir écouté ces ordres, il a quand même construit une belle maison sur un terrain qu'il s'est approprié dans le quartier. S'il avait dû attendre comme on le lui avait demandé, il n'aurait toujours pas de maison¹²⁰⁶.

La durcification des maisons et la lenteur de réaction des pouvoirs publics lorsqu'ils annoncent une opération RHI donnent un certain pouvoir aux habitants. Par ailleurs, l'amélioration globale des quartiers : durcification des logements, mais aussi implantation de réseaux informels, construction de lieux publics et de locaux associatifs ou sportifs etc., implique que les pouvoirs publics ne peuvent pas nier totalement les capacités des habitants à s'organiser ou à avoir des idées en termes d'aménagement urbain. Dans le chapitre 4, nous avons montré que les diagnostics élaborés par les pouvoirs publics étaient souvent emplis de cette contradiction : ils dénoncent l'insalubrité et les autres dysfonctionnements au sein des quartiers mais en même temps, ils n'ignorent pas que ces quartiers présentent également des avantages pour leurs habitants voire pour la ville dans son ensemble¹²⁰⁷. Les améliorations apportées par les habitants à leur quartier leur donne le pouvoir de faire reconnaître et en partie accepter leur quartier par les pouvoirs publics. Il leur donne aussi le pouvoir d'être

¹²⁰⁵ Entretien 35B. Fils de Pedro Q.

¹²⁰⁶ Entretien 16B.

¹²⁰⁷ voir notamment la partie 4.2.3 « les contradictions dans l'expression du problème ».

eux-mêmes reconnus comme des interlocuteurs potentiels en raison de leur expérience en matière d'aménagement urbain et de logement.

Conclusion 8.2 : les sources de pouvoir des habitants les placent en position de force

Les habitants des quartiers insalubres et illégaux des DOM semblent avoir, en plus de leurs capacités de mobilisation collective, trois sources de pouvoir qui peuvent influencer les pouvoirs publics. D'abord, ils exercent une influence sur les élus en tant qu'électeurs. Ensuite, ils disposent déjà d'un logement, qui même imparfait leur procure une satisfaction qu'ils ne sont pas prêts à perdre lors d'un relogement qui ne leur conviendrait pas. Enfin, leurs actions pour l'amélioration progressive des quartiers les placent aussi en position de force par rapport aux pouvoirs publics dont les projets doivent de plus en plus respecter l'existant.

8.3. L'application locale du droit au logement :

La notion de droit au logement n'a pas le même sens dans les DOM qu'en métropole. Les problèmes de logement sont en effet différents, de même que les « personnes défavorisées ». Le jeu d'acteur et les solutions visant à encourager le droit au logement, notamment les différents types de logements, sont également spécifiques. Pour autant, les quartiers insalubres et illégaux des DOM sont un terrain légitime pour questionner le droit au logement, car même si les habitants sont déjà logés ils sont confrontés à deux problèmes qui fragilisent leur droit au logement : leur logement n'est pas « décent » et il n'est pas « légal ». Ce double problème les prive des droits normalement attachés au logement. Ainsi, même si le contexte est très différent de celui de la métropole, le droit au logement reste un enjeu. Or la grande diversité des situations de mal logement, des acteurs et des politiques développées n'est-elle pas au cœur des difficultés à mettre en œuvre le droit au logement en France ? L'action publique est rendue complexe par le fait qu'il n'y a pas une unique solution pour mettre en œuvre le droit au logement mais une myriade d'applications locales du droit au logement. Comment définir la mise en application locale du droit au logement pour les habitants des quartiers insalubres et illégaux des DOM ? En quoi cela peut-il avoir un intérêt de la définir ?

Dans cette partie, nous nous demanderons ce qu'on entend par « droit au logement » en France, puis en quoi notre terrain d'étude est légitime pour interroger cette notion. Puis, nous verrons comment les pouvoirs publics mais aussi les habitants considèrent le droit au logement. Enfin, nous chercherons à identifier le rôle des habitants dans la mise en œuvre locale du droit au logement. S'ils sont capables de s'ériger en contre-pouvoir, n'est-ce pas pour faire valoir leurs propres conceptions de ce que doit être le droit au logement ?

8.3.1. Emergence et limites du droit au logement en France :

Si l'intervention de l'Etat dans le domaine du logement remonte au siècle dernier¹²⁰⁸, il a fallu attendre le début des années 80 pour voir apparaître explicitement la notion de « droit au logement » dans les textes de loi. Largement utilisée et enrichie depuis, cette notion reste pourtant difficile à définir et encore plus à mettre en œuvre.

8.3.1.1. Evolutions juridiques d'un droit à la portée limitée :

Le droit au logement est affirmé pour la première fois dans la loi du 22 juin 1982, dite Loi Quillot, dont l'article premier est très ambitieux puisqu'il affirme que « *le droit à l'habitat est un droit fondamental* » et qu'en outre « *l'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif en d'un secteur d'accession à la propriété ouvert à toutes les catégories sociales* »¹²⁰⁹. L'apport essentiel de la loi Quillot est de rééquilibrer les rapports entre les locataires et les propriétaires, « *rapport locatif que le Code Civil avait profondément déséquilibré en ne le fondant que sur le droit de propriété* » (BALLAIN, 2004, p. 14). Le locataire obtient la possibilité de négocier le contrat et d'être protégé par lui (bail de trois ans, réglementation de la hausse des loyers, du paiement des charges...). Cependant, la loi Quillot est vue par certains comme une menace au droit de propriété, si bien qu'elle ne résiste pas au changement de majorité intervenu en 1986, date à laquelle elle est abrogée. Une nouvelle loi s'y substitue la même année, qui supprime la référence au droit à l'habitat mais qui conserve

¹²⁰⁸ avec la loi de 1850 sur les logements insalubres, voir partie 4.1.1 « évolution des normes et des valeurs sur le logement ».

des dispositions aptes à équilibrer les rapports locatifs¹²¹⁰. Après un nouveau changement de majorité, la loi du 6 juillet 1989 rétablit la référence explicite au droit au logement : « *Le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent* »¹²¹¹. Cette référence explicite va cette fois résister aux alternances politiques ultérieures, « *comme si l'équilibre adopté faisait désormais consensus* » (BALLAIN et MAUREL, 2002, p. 136). Mais l'ambition des deux lois de 1982 et de 1989 est d'office limitée par le fait qu'elles ne s'appliquent qu'aux individus bénéficiant du statut de locataire: « *les personnes ou les familles qui n'ont pu accéder à un logement ou s'y maintenir sont exclues de son champ d'application* » (ZITOUNI, 1998, p. 249). En outre, ces lois reconnaissent le droit au logement comme un « droit fondamental » mais cette reconnaissance est purement proclamatoire. En effet, qu'est-ce qu'un « droit fondamental », juridiquement ? D'abord, un droit fondamental, est « *au sommet de la hiérarchie du droit, opposable à tous les autres droits (...) : en général, un droit qui est reconnu à la fois constitutionnellement et par le droit international. La deuxième caractéristique d'un droit fondamental c'est qu'il est un droit opposable à quiconque par quiconque, c'est un droit opposable et justiciable* »¹²¹². Aujourd'hui, le droit au logement n'a toujours pas rang de principe constitutionnel¹²¹³ et il n'est toujours pas opposable mais nous y reviendrons.

Faisant suite à la loi de 1989 tout en en élargissant considérablement la portée, la loi Besson du 31 mai 1990 répond à la volonté de mettre en œuvre un « *droit social au logement* », « *intégré dans une politique globale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion* » (ZITOUNI, 1998, p. 249). La loi va ainsi s'appliquer à l'ensemble des personnes défavorisées dépourvues de logement ou mal logées. L'article premier de loi Besson dispose que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, pour accéder à un logement*

¹²⁰⁹ Article premier de la loi n° 85-526 du 22 juin 1982, Loi relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, dite Loi Quillot.

¹²¹⁰ Il s'agit de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, Loi tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accèsion à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

¹²¹¹ Article premier de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, Loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi 86-1290 du 23 décembre 1986

¹²¹² BOUCHET Paul, président d'ATD Quart-Monde, intervention lors du colloque de janvier 2002 « Mettre en œuvre le droit au logement » organisé par le PUCA et dont les actes sont retranscrits dans BALLAIN et BENGUIGUI, 2004. p. 37.

¹²¹³ Voir l'ordonnance du 3 mai 2002 dans laquelle le Conseil d'Etat a rappelé que le juge constitutionnel « n'avait pas consacré l'existence d'un droit au logement ayant rang de principe constitutionnel ».

décent et indépendant ou s'y maintenir »¹²¹⁴. Pour favoriser l'accès au logement et le maintien dans les lieux, la loi Besson crée de nombreux outils nouveaux visant à la fois la « *constitution d'une offre adaptée de logements* » (de nouvelles catégories de logements très sociaux sont par exemple créées¹²¹⁵) et « *la création de mesures d'adossement et d'aides pour les ménages en difficulté* » (BALLAIN et MAUREL, 2002, p.137). Un fonds de solidarité pour le logement (FSL) est notamment mis en place obligatoirement dans chaque département pour aider financièrement les ménages les plus démunis à accéder mais aussi à se maintenir dans leurs logements (dans le secteur locatif uniquement). Enfin, la loi Besson rend également obligatoire d'élaborer, dans chaque département, un plan départemental en faveur du logement des personnes défavorisées (PDALPD), « *appelé à constituer le cadre de l'élaboration et de la conduite de l'action publique en faveur des défavorisés à l'échelle locale* » (BALLAIN, 1998, p. 17). Là encore, les avancées représentées par la loi Besson peuvent être atténuées. En effet, la loi Besson donne aux personnes défavorisées non pas le droit à un logement, mais le droit à « une aide de la collectivité » pour avoir ou garder un logement. Le droit au logement impose à l'Etat, qui en est le garant, une obligation de moyens et non une obligation de résultat (QUILICHINI, 2001, p. 79-80). C'est pourquoi la nature même du droit au logement reste très floue : « *s'agit-il d'une liberté fondamentale, d'un droit social ou d'un objectif des politiques publiques ?* » (ZITOUNI, 1998, p. 248). Les débats juridiques sur la portée réelle de ce nouveau droit ont été et sont toujours nombreux. C'est aussi pourquoi, « *Saisi à plusieurs reprises, le Conseil Constitutionnel ne pouvait pas rester à l'écart de ce mouvement de reconnaissance* » (GUISELIN, 2002, p. 137). En 1995, il rend une décision qui marque une étape importante dans la reconnaissance du droit au logement en considérant que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif constitutionnel* »¹²¹⁶. Le droit au logement a pu être reconnu comme objectif de valeur constitutionnelle sur le fondement de deux ancrages constitutionnels (GUISELIN, 2002, p. 137). Le premier est le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, selon lequel l'individu a le « *droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». Le second est la décision Bioéthique du 27 juillet 1994 qui reconnaît le principe à valeur constitutionnelle de « *sauvegarde de la dignité humaine contre toute forme de dégradation* ». Certes, cela ne fait pas du droit au logement un droit constitutionnel, donc pas non plus un

¹²¹⁴ Article premier de la loi n°90-449 du 31 mai 1990, Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite Loi Besson

¹²¹⁵ les PLA-I en 1990 et les PLA-TS en 1994

¹²¹⁶ Cons. Const. 19 janvier 1995 – n° 94-359 DC puis Cons. Const. 29 juillet 1998 – n°98-403 DC.

droit fondamental. Cependant, les « objectifs » sont des « *normes d'orientation* » qui peuvent avoir « *des conséquences juridiques concrètes* » (QUILICHINI, 2001, p. 113). Par exemple, c'est au nom du droit à l'habitat proclamé dans la loi Quillot que la Cour de Cassation s'est opposée temporairement à l'expulsion de squatters, mettant ainsi le droit au logement devant le droit de propriété. C'est pourquoi pour Hélène PIAULAT, la reconnaissance du droit au logement comme un objectif constitutionnel annonce la mort du droit de propriété, d'où le titre de son article : « *L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ?* » (PIAULAT, 1995). La « lutte » entre droit au logement et droit de propriété – pour l'instant très inégale au profit du droit de propriété – explique en grande partie la restriction du droit au logement comme un « objectif » de valeur constitutionnelle et non pas comme un vrai droit constitutionnel. La loi de lutte contre les exclusions promulguée en 1998 confirme l'attachement du droit au logement au principe de la dignité humaine et renforce son caractère de « *droit social contre l'exclusion* » (ZITOUNI, 1998, p. 249). En effet, le premier article de cette loi dispose : « *La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.* »¹²¹⁷.

Enfin, la loi SRU du 13 décembre 2000¹²¹⁸ marque une étape supplémentaire dans la définition et dans la portée du droit au logement. Au-delà de l'équilibre des rapports locatifs (lois de 1982 et de 1989), au delà de l'aide de la collectivité pour l'accès à un logement décent ou le maintien dans les lieux (loi Besson de 1990), la loi SRU va imposer des contraintes nouvelles à la fois aux propriétaires bailleurs mais aussi aux collectivités locales. Les propriétaires bailleurs sont ainsi tenus de « *remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risque manifeste pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation* »¹²¹⁹. Corollaire de cet article, le juge peut bloquer les loyers si le bailleurs ne réalise pas les travaux de remise aux normes de son logement qui sont éventuellement nécessaires. En cela, le droit au

¹²¹⁷ Extrait de l'article premier de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998, Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

¹²¹⁸ Loi n°2000- 1208 du 13 décembre 2000, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite Loi SRU

¹²¹⁹ Article 187 de la loi SRU. Le décret du 30 janvier 2002 précise les caractéristiques d'un « logement décent ».

logement s'impose au droit de propriété. S'agissant des collectivités locales, elles sont tenues de réaliser suffisamment de logements sociaux pour assurer la mixité sociale : c'est le fameux article 55 de la loi SRU qui impose aux communes de disposer d'au moins 20% de logements locatifs sociaux sous peine d'une amende forfaitaire par logement manquant¹²²⁰. Cet article introduit une obligation précise adressée par l'Etat aux communes : le droit au logement s'impose au principe de libre administration des collectivités locales. Le Conseil Constitutionnel a validé cette disposition, en estimant qu'elle « *ne remet pas en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales puisque celles-ci s'administrent justement dans le respect des lois de la République* »¹²²¹. La loi SRU marque donc un pas supplémentaire vers la reconnaissance du droit au logement comme un droit fondamental, mais cette reconnaissance est encore loin d'être acquise.

8.3.1.2. La mise en œuvre du droit au logement, territorialisée et partenariale, est révélatrice des « nouveaux modes d'action publique » :

Les différents dispositifs juridiques tendant à mettre en œuvre le droit au logement organisent des partenariats entre les différents acteurs concernés par le logement. La loi Besson par exemple est fondée sur un partenariat entre l'Etat, garant de la solidarité nationale et du droit au logement, et le département compétent matière d'action sociale. Ces deux collectivités élaborent ensemble les PDALPD, document cadre de la politique du logement pour les personnes défavorisées. Les plans pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri ou les conférences intercommunales pour le logement offrent également un « *cadre nécessaire à l'engagement des différents partenaires et à la négociation de leurs obligations en matière de logement ou de relogement des plus démunis* » (ZITOUNI, 1998, p. 253). Notons que le rôle des communes et des intercommunalités n'est pas clairement défini dans la politique de mise en œuvre du droit au logement, alors que le législateur a tenu à renforcer le rôle du département. Les communes sont uniquement « *invitées à s'associer à cette politique sans que leur place soit pour autant clairement définie* » (BALLAIN, 1998, p. 70). Pourtant, ce sont bien les communes qui détiennent certaines compétences clé en matière de logement : citons juste l'attribution des permis de construire et l'influence qu'elles exercent en matière

¹²²⁰ Remarquons à ce sujet que dans les DOM, les LES, logements sociaux en accession à la propriété, ne sont pas comptabilisés dans les 20% à atteindre. Cela pousse certains élus à favoriser à présent la construction de logements locatifs au détriment des LES.

d'attribution des logements sociaux. D'ailleurs, Valérie SALA PALA a bien montré, en comparant la production du droit au logement à Rennes et à Brest, que « *les actions des villes ont joué, très tôt, un rôle déterminant* », alors que la mobilisation de l'Etat et des départements étant beaucoup plus aléatoire (SALA PALA, 2002). En soulignant le rôle des départements et en incitant à une action partenariale alors même que c'est bien l'Etat qui est garant de la solidarité nationale, la loi Besson se situe dans la même logique qu'une autre grande loi sociale intervenue peu de temps avant : la loi ayant instauré le RMI le 1^{er} décembre 1988. La loi du 1^{er} décembre 1988 rend notamment obligatoire l'élaboration des programmes départementaux d'insertion (PDI), en collaboration entre l'Etat et le Département. Serge PAUGAM montre que l'Etat ne souhaite plus agir seul mais appelle une « *combinaison des solidarités* » pour mettre en œuvre la politique d'insertion, exprimant ainsi l'idée que « *le traitement de la pauvreté ne doit pas être exclusivement une affaire d'Etat* » (PAUGAM, 1993, p. 111). Mais pour certains auteurs, l'avènement de formes d'action publique partenariales, entre l'Etat et les collectivités locales notamment, est plutôt symptomatique de l'incapacité de l'Etat à assumer ses compétences en matière de lutte contre la pauvreté, voire de sa volonté de se désengager d'un certain nombre de politiques sociales. Pour Jacques DONZELOT par exemple, l'Etat a besoin de trouver de nouvelles légitimités car « *il est trop faible pour s'imposer* » : il doit trouver des soutiens. Aussi s'érige-t-il désormais comme un « *Etat animateur jouant la carte de la solidarité pour rétablir sa crédibilité* » (DONZELOT, 1996, p. 98-99). Valérie SALA PALA a quant à elle montré qu'à Brest et à Rennes, l'Etat avait une capacité très limitée à « *'mettre en ordre' l'action locale* ». Le Préfet notamment s'inscrit davantage dans la négociation que dans la contrainte. Au bout du compte, « *le repositionnement de l'Etat apparaît plus ambigu et aléatoire, ce qui tient tant à sa position souvent fragile dans le système local du logement social qu'à son tiraillement entre des postures contradictoires (partenaire, animateur, arbitre, financeur...) et enfin au problème du «turn-over» : le rythme auquel se succède les responsables des services nuit en effet à la dynamique de l'action partenariale* » (SALA PALA). Au delà de l'Etat et des collectivités locales, la politique du droit au logement fait également intervenir des partenaires dont les missions s'élargissent considérablement, tels que les associations (voir notamment BOURGEOIS, 2000) et les organismes HLM (QUILICHINI, 2001). « *Les études et évaluations de la loi Besson soulignent l'implication de plus en plus importante des organismes HLM dans la politique conduite en faveur des défavorisés, comme elles indiquent*

¹²²¹ BOUCHET Paul, op. cité. p. 38.

le rôle que joue le secteur associatif dans la promotion de solutions nouvelles » (BALLAIN, 1998, p. 83). La mise en œuvre du droit au logement est donc largement partenariale.

L'implication des acteurs locaux ainsi que le fait que les notions de droit au logement et de « personnes défavorisées » ne soient pas définies de façon univoque dans les lois entraînent différentes interprétations locales selon les contextes des territoires. En matière de droit au logement, il semble qu'il y ait autant de pratiques que de territoires. « *Au delà de sa complexité, le droit du logement social se caractérise aussi par l'absence d'uniformité dans son application* » (QUILICHINI, 2001, p. 110). Par exemple, les publics de la loi Besson sont-ils mal définis par la loi. La notion de « difficultés particulières, notamment en raison de l'inadaptation des ressources ou des conditions d'existence » introduite par la loi Besson est « *une définition à spectre large dans laquelle on pourrait inclure une proportion non négligeable de citoyens* ». La conséquence est que « *c'est par le jeu institutionnel des différents acteurs concernés que vont s'effectuer le filtrage et la qualification des populations* » (DARAN et MAUREL, 1995). Cette territorialisation de l'action et des catégories d'action présente des avantages car elle permet de s'adapter aux spécificités locales, très nombreuses en matière d'exclusion. « *Du fait de la grande diversité des problèmes d'exclusion au gré tant des situations individuelles que des différenciations locales (...) toute solution centralisée et uniforme à ces maux sociaux* » serait au contraire un échec (SALA PALA, 2002). Cependant, un des risques de l'action territorialisée est de remettre en cause le principe d'égalité des citoyens. Peut-on accepter que les personnes défavorisées soient traitées différemment dans une ville et dans une autre ? Si l'apparition de plus en plus fréquentes de normes locales aux côtés des normes nationales permet de s'adapter aux spécificités locales, « *il revient aux pouvoirs publics d'encadrer leur utilisation pour la mettre au service du principe d'égalité des citoyens devant le service public du logement.* » (QUILICHINI, 2001, p. 133).

La mise en œuvre du droit au logement est partenariale et territorialisée : il ne s'agit plus d'une politique publique centralisée dont la seule responsabilité reviendrait à l'Etat. Pour de nombreux auteurs, cette politique est symptomatique de la transformation du rôle de l'Etat et des « nouveaux modes d'action publique » apparus depuis la décentralisation. Les lois relatives au droit au logement « *renouvellent les formes traditionnelles d'action* » (ZITOUNI, 1998, p. 253) et « *semble s'inscrire dans le référentiel des « nouvelles politiques sociales »* »

(SALA PALA, 2002). Ce référentiel laisse une place de plus en plus importante au concept de « gouvernance », qui peut être définie comme « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement* » (LE GALES, in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET, 2004, p. 243). Or comme le souligne René BALLAIN, l'ensemble du dispositif de mise en œuvre du droit au logement est fragilisé par le fait même qu'il soit conditionné par « *un engagement sans faille de l'Etat et la mobilisation des collectivités locales* » (BALLAIN, 2004, p. 16).

8.3.1.3. Les fragilités du droit au logement et de sa mise en œuvre :

Le constat est unanime : le droit au logement est « *un droit difficile à mettre en œuvre* » (BALLAIN, 2004, p. 15). Nous avons déjà vu que la nature même de ce droit comportait des fragilités. La première est que contrairement aux proclamations des lois, il n'est pas un « droit fondamental », donc il ne s'impose pas aux autres droits comme le droit de propriété et il n'est pas opposable : les citoyens ne peuvent pas s'en saisir pour attaquer la collectivité qui aurait failli à son devoir de fournir un logement décent. Depuis plusieurs années, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées s'engage en faveur d'un droit opposable¹²²², rejoint par de nombreux organismes tels que le conseil économique et social (CES) et les mouvements associatifs. Le Président de la République a lui-même exprimé dans ses vœux pour l'année 2004 le souhait de « *rendre effectif le droit au logement inscrit dans la loi depuis 1989* » en rendant ce droit opposable¹²²³. Mais le principal obstacle à la reconnaissance du droit au logement comme opposable est la désignation d'une autorité politique responsable. Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées propose que l'Etat soit le responsable, au nom de la solidarité nationale, mais qu'il délègue cette compétence à l'intercommunalité, responsable de la politique du logement à l'échelle du bassin d'habitat¹²²⁴. Toujours dans la nature même du droit au logement, nous avons vu qu'il était classé dans les « droits économiques et sociaux », ce qui constitue une seconde fragilité. Le bloc de la constitutionnalité distingue deux types de droits. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 définit les « droits libérés », comme le droit de propriété par

¹²²² Notamment dans ses rapports annuels de 2002, 2003 et 2004.

¹²²³ Vœux de Jacques CHIRAC aux français le 06 janvier 2004, disponibles sur www.elysee.fr.

¹²²⁴ Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Droit au logement : construire la responsabilité : 9ème rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées*, novembre 2003.

exemple. La Constitution de 1946 définit les « droits créances », attachés aux principes économiques et sociaux affirmés comme « *particulièrement nécessaires à notre temps* ». Les « droits créance » sont encore appelés les « droits économiques et sociaux ». Or ces droits sont la plupart du temps considérés comme des droits de seconde zone par rapport aux droits civils et politiques (IMBERT, 1989). Pour Pierre-Henri IMBERT, ils sont considérés comme secondaires parce que ce sont des « *droits des pauvres* », et que les pauvres ont longtemps été considérés comme responsables de leur sort. « *La pauvreté était considérée, au mieux comme un accident, un phénomène provisoire, au pire comme une conséquence inévitable du développement global de la société. L'idée n'était d'ailleurs pas absente selon laquelle ceux qui subissaient une telle situation avaient une part de responsabilité dans leur sort.* » (IMBERT, 1989, p.741). Mais aujourd'hui, la pauvreté touche des pans de plus en plus large de la population, c'est pourquoi l'auteur espère que les droits économiques et sociaux vont gagner en reconnaissance. « *Un jour enfin on acceptera comme allant de soi que l'ignorance des droits économiques, sociaux et culturels est véritablement une violation des droits de l'homme et qu'en ce domaine il n'y a jamais de fatalité, mais l'indifférence des uns et la résignation des autres.* » (IMBERT, 1989, p. 754).

Ensuite, dans la mise en œuvre elle-même du droit au logement, différents facteurs de fragilisation sont recensés par les chercheurs. Le premier est lié au degré de mobilisation des différents acteurs. L'application des dispositifs juridiques existants exige une mobilisation collective sans faille, « *ce qui n'est pas le cas, ce qui n'est plus le cas* » (BALLAIN, 2004, p. 16). Sont fréquemment soulignés la « *réticence de certaines collectivités à supporter des charges supplémentaires imposées par l'Etat* », le « *refus de certaines communes d'accueillir ces populations sur leur territoire ou de certains organismes d'HLM de contribuer à la production d'une offre spécifique* » (ZITOUNI, 1998, p. 253). Pour coordonner cette mobilisation, l'Etat a un rôle de pilotage essentiel à jouer. Or l'absence ou l'insuffisance de pilotage de la part de l'Etat est souvent constaté sur le terrain. Il en résulte une « *mise en œuvre aléatoire d'un droit affirmé comme universel* » et une question, si l'Etat ne régule et ne contrôle plus suffisamment : quid de « *l'équité de traitement des citoyens, en lien avec la différenciation des actions publiques territoriales* » ? (SALA PALA, 2002). La deuxième vague de décentralisation intervenue en 2004¹²²⁵, par laquelle l'Etat peut notamment déléguer aux départements ou aux intercommunalités la gestion des aides à la pierre, et aux maires ou

¹²²⁵ loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

aux présidents des intercommunalités compétentes la gestion du « contingent préfectoral »¹²²⁶, a accentué l'inquiétude de certains chercheurs sur les capacités de l'Etat à jouer son rôle d'animateur et de régulateur. « *Si l'Etat se départit de sa responsabilité en tant que garant de la mise en œuvre du droit au logement, comme le projet de réforme de la décentralisation semble l'annoncer, alors aucune instance de régulation ne sera en mesure d'opérer les arbitrages nécessaires en corrigeant les dysfonctionnements des marchés du logement* » (ZITOUNI, 2004, p. 12). Le difficile positionnement de l'Etat dans la question du droit au logement, dont il reste en théorie le garant au nom de la solidarité nationale et de la cohésion sociale, constitue une fragilité supplémentaire dans la mise en œuvre du droit au logement. A contrario, l'importance progressive prise par certains autres acteurs n'est pas dénuée d'effets pervers. C'est ainsi que le secteur associatif assure de plus en plus un rôle de « *médiation sociale* » (GIFFO-LEVASSEUR, BLIN et ROUSSELOT, 2000, p.267) entre les bailleurs et les accédants au logement : les associations sont sensées accompagner les personnes défavorisées dépourvues de logement pour qu'elles accèdent progressivement à un logement ordinaire. Or ces processus de médiation ont deux effets pervers principaux. D'abord, ils créent une « *modification du statut de locataire* » : au lieu d'une relation directe entre le locataire et le bailleur, que la loi Quillot de 1982 a déjà eu bien du mal à équilibrer comme nous l'avons vu, la médiation sociale instaure une « *relation triangulaire entre le bailleur, le demandeur et l'association qui exécute une mesure institutionnelle d'accompagnement* » (GIFFO-LEVASSEUR, BLIN et ROUSSELOT, 2000, p. 277). Par ailleurs, au lieu d'être un locataire ordinaire, l'individu peut être un simple « hébergé » dans des structures d'hébergement ; ou bien il peut être un sous-locataire, le bail étant conclu entre l'organisme HLM et l'association qui gère son parcours logement, ou bien il peut avoir le statut juridique de « locataire » mais sans en avoir la représentation normale. C'est-à-dire qu'il peut être locataire mais mis à l'épreuve, surveillé par l'association pour vérifier qu'il gère bien son budget, sa vie familiale etc. On peut donc distinguer trois statuts « au rabais » de locataire, institués par la médiation sociale : le statut de « *l'hébergé apprenti* », du « *sous-locataire mis à l'épreuve* » ou encore du « locataire accompagné » (GIFFO-LEVASSEUR, BLIN et ROUSSELOT, 2000). Catherine BOURGEOIS a également dénoncé cette fragilisation du droit au logement entraînée par certaines formes d'accompagnement social. Dans les processus d'accompagnement social qui conditionnent l'accès à un logement autonome, les demandeurs sont sélectionnés en fonction de leurs capacités à bien habiter et à entrer dans les

¹²²⁶ Ce contingent est un quota de places réservées par le Préfet pour loger les personnes les plus défavorisées.

normes sociales, ce qu'elle appelle « *une logique de la conformité et de la preuve* » (BOURGEOIS, 2000). La sélection des gens « aptes » au logement et l'accompagnement social fondé sur la représentation du pauvre comme incapable d'exercer seul ses droits font dériver le droit au logement vers un droit tutélaire. « *Le droit tutélaire est un droit de protection qui s'accompagne, sous des formes et à des degrés divers, de statuts de dépendance et d'une présomption d'incapacité* » (BALLAIN et MAUREL, 2002, p. 140). Cette dérive fait du droit au logement un « droit minoré » (BALLAIN et MAUREL, 2002, p.139).

Conclusion 8.3.1 :

La notion de droit au logement en France est difficile à définir et plus encore à mettre en œuvre. Le droit au logement est reconnu et affirmé, mais sa portée juridique reste limitée. Sa portée opérationnelle peut quant à elle être limitée par les marges d'interprétation qui sont laissées aux acteurs locaux et par l'insuffisance d'un pilotage fort de la part de l'Etat. Sur notre terrain, les quartiers insalubres et illégaux des DOM, comment les acteurs locaux se sont-ils saisis de cette notion de droit au logement ? Comment entendent-ils mettre en œuvre le droit au logement ?

8.3.2. Les quartiers insalubres et illégaux dans les DOM : un terrain spécifique légitime pour interroger la notion de droit au logement :

L'une des caractéristiques des politiques locales de mise en œuvre du droit au logement tient à la grande diversité des situations d'exclusion du logement, des marchés locaux du logement, ou encore des publics concernés par les problèmes de logement. Dans les DOM, il existe des spécificités du « mal logement » et des « mal logés » par rapport à la métropole, tout comme il existe des acteurs et des produits logements différents. Nous allons donc dans un premier temps synthétiser ces spécificités. Or au lieu de contribuer à faire de mon terrain un terrain trop « à part » pour y interroger la notion de droit au logement, ces spécificités rendent au contraire l'interrogation pertinente. Le problème est bien de savoir comment gérer des situations qui sont toutes spécifiques, au sein des collectivités locales françaises, en l'absence de prescriptions et de doctrine nationales claires.

8.3.2.1. Spécificités du « mal logement » dans les DOM :

Les différentes lois favorisant la mise en oeuvre du droit au logement et notamment la loi Besson de 1990 sont applicables dans les DOM. Les quatre DOM sont notamment dotés d'un PDALPD¹²²⁷ et d'un fonds de solidarité pour le logement (FSL). En quoi les formes du mal-logement sont-elles différentes dans les DOM et en France métropolitaine ? « *Par « mal-logement », on entend généralement les difficultés rencontrées par des personnes pour accéder à un logement, pour s'y maintenir ou bien pour y vivre au quotidien quand les équipements sont manifestement défectueux* » (DAMON, 2004, p. 117).

La crise du logement en France peut être caractérisée grossièrement par les aspects suivants. D'abord, elle touche de plus en plus de personnes, notamment parmi des pans de la société jusque là épargnés (COING et TOPALOV, 1995). « *De nouveaux types de ménage, notamment des salariés à revenus modestes et moyens, peinent à se loger* »¹²²⁸. Ensuite, la crise touche toute la chaîne du logement (logements privés et sociaux, logements intermédiaires, logements d'urgence...) mais l'insuffisance de l'offre touche plus particulièrement le secteur du logement social. Quant au secteur du logement libre, « *le contexte général de hausse des loyers et de réduction de l'offre locative bon marché* » tend à exclure de plus en plus de ménages (BALLAIN, 1998, p. 23). Le parc dit « social de fait » constitué par des logements privés de qualité médiocre à bas loyers diminue drastiquement sous l'effet des politiques de réhabilitation. L'essentiel des situations de mal-logement en France métropolitaine concerne aujourd'hui des personnes habitant dans des logements sans confort ou dans des logements sur occupés, comme le montre le tableau ci-dessous. Toutefois, la conséquence de l'insuffisance de l'offre de logements et de la hausse des loyers est aussi l'accroissement de sans domicile fixe et de personnes hébergées tant bien que mal dans des hôtels, chez des proches ou dans des logements insalubres squattés ou gérés par des marchands de sommeil. Julien DAMON résume ainsi les formes du mal logement en France depuis les années 80, au-delà des problèmes d'insalubrité : « *dans les rues des villes, les sans-abri – de plus en plus visibles – semblent de plus en plus nombreux. Les occupations illégales, sous forme de squats, semblent également en augmentation. Un peu partout sur le territoire se pose le problème des espaces d'accueil pour les gens du voyage. À certains endroits, on*

¹²²⁷ Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

note même le retour des bidonvilles, avec des caravanes ou des baraquement rassemblant des centaines d'adultes et d'enfants » (DAMON, 2004, p. 116). Il est difficile d'obtenir des chiffres fiables et homogènes selon les sources, parce que les mal logés échappent parfois à tout recensement et « *faute de nomenclature aux catégories stabilisée* » (DAMON, 2004, p. 117). Nous nous référerons ici aux chiffres donnés dans le rapport annuel de 2004 sur l'état du mal-logement en France métropolitaine réalisé par la Fondation Abbé Pierre.

Tableau 18 - Les chiffres du mal-logement en France métropolitaine

Sans domicile fixe		86 500
Personnes « aux portes du logement »		200 000
Dont résidence principale en chambre d'hôtel		50 000
Dont habitat de fortune		41 000
Dont personnes hébergées par des proches par défaut de solution		100 000
Personnes en habitat temporaire ou provisoire (hôtels, meublés, sous-locations, etc...)	355 000 ménages	500 000
Personnes vivant dans des logements dépourvus de confort de base Absence de douche, de wc ou des deux	769 000 logements	1 300 000
Situation de surpeuplement critique	374 000 logements	1 300 000
Sous-Total		3 386 500
A déduire		
Double compte inconfort et surcoccupation		- 200 000
Double compte inconfort et habitat de fortune		- 40 000
Personnes connaissant une problématique forte de mal-logement		3 146 500

Source : *L'état du mal logement en France*, 2004, rapport annuel Fondation Abbé Pierre (enquêtes logement 1996 et 2001, RGP 1999, enquête INSEE SDF 2001, rapport du Sénat n°22).

¹²²⁸ *L'Etat du mal logement en France*, 2004, Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, p. 19.

Ce sont donc plus de trois millions de français (soit environ 5% de la population française) qui sont aujourd'hui mal logés, auxquels le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre estime qu'on peut ajouter plus d'un million de personnes « *en situation de risque grave à court terme* » (co-propriétés dégradées, personnes fragilisées par des impayés...).

Or dans les DOM, le mal logement ne se caractérise pas tout à fait de la même façon. De nombreux rapports sur le logement dans les DOM estiment que « *les collectivités sont aujourd'hui confrontées aux difficultés auxquelles celles de métropole ont dû faire face il y a près de quatre décennies* »¹²²⁹. Pourquoi ? Parce que la crise du logement est avant tout quantitative, que les problèmes de logement s'étendent à des problèmes d'insuffisance des réseaux, des voiries et des équipements, et que l'insalubrité est très largement répandue. Mais les similitudes s'arrêtent là. Contrairement à la France des années 50 et 60, les DOM sont décentralisés, la situation économique des ménages y est beaucoup plus préoccupante que pendant les Trente Glorieuses (les taux de chômage variant par exemple entre 28 et 40% selon les DOM) et les moyens financiers attribués par l'Etat et les collectivités locales en faveur du logement sont très largement insuffisants pour combler les besoins. Aujourd'hui, la crise du logement reste très quantitative : les besoins en logement sont très largement supérieurs à l'offre, malgré les efforts de « rattrapage » consentis depuis la départementalisation en 1946, et surtout dans les années 80 et 90. De même, malgré les efforts de rattrapage économique les habitants des DOM restent précarisés par le chômage et par des revenus en moyenne plus faibles qu'en métropole¹²³⁰. On ne peut pas parler de « nouvelle précarité » ni de ré-apparition d'une crise quantitative du logement : c'est plutôt que le « rattrapage » n'est toujours pas effectif aujourd'hui. Les conséquences de cette crise du logement sont partiellement les mêmes qu'en métropole : par exemple, de nombreux logements sont sur occupés et des individus précarisés sont hébergés chez leurs proches. Cependant, les différences essentielles se jouent aux portes du logement : l'insalubrité est beaucoup plus répandue dans les DOM qu'en métropole, et à l'inverse les personnes sans domicile fixe et les personnes vivant dans des hôtels ou dans des structures d'hébergement d'urgence sont beaucoup plus nombreuses en métropole que dans les DOM.

¹²²⁹ Instance d'évaluation de la politique en faveur du logement social dans les départements d'outre-mer, présidée par JL MATHIEU. *Premiers éléments de synthèse*, rapporteur général Jean-Marie BUTIKOFER, Commissariat Général du Plan, août 2000. Partie du rapport provisoire sur la politique du logement social dans les DOM abandonné.

¹²³⁰ Voir chapitre 1.

S'agissant des situations d'insalubrité, nous avons vu que là encore les différences avec la métropole étaient fortes. Si les DOM sont touchés comme la métropole par une insalubrité diffuse dans les centres villes ou dans les campagnes, ils sont surtout touchés par une insalubrité groupée aux abords des villes, qui est autant due à la précarité du bâti qu'aux carences en matière de réseaux et d'équipements publics. Les quartiers insalubres et illégaux qui persistent et se développent depuis les années 50 font partie du paysage urbain alors qu'ils ont été totalement éradiqués en métropole. Enfin, soulignons une spécificité supplémentaire des DOM dans le mal logement : la mise en danger des habitants due aux risques naturels.

8.3.2.2. Les politiques sociales de l'habitat dans les DOM ne constituent pas un volet spécifique des politiques locales de l'habitat :

Devant les spécificités du mal logement dans les DOM, les politiques locales du logement s'orientent principalement vers l'accroissement de la production de logement neufs, notamment sociaux, et la lutte contre l'insalubrité. Ces politiques visent à améliorer les conditions de logement d'une large part de la population, elles ne visent pas à favoriser la mise en œuvre du droit au logement pour une portion croissante mais faible d'individus particulièrement démunis comme en métropole. Comme l'exprime la DDE de la Guyane, « *premier constat : les populations démunies sont très nombreuses en Guyane* »¹²³¹, ce qui est généralisable aux quatre DOM. Une note de la DGUHC du 13 juin 2005 pour préparer une rencontre avec les quatre DDE des DOM sur le logement mentionne que « *la particularité des DOM est la forte proportion de populations « éligibles » au PDALPD, qui de ce fait intègre les dispositions de droit commun : LES, LLTS, LLS, relogement RHI, parc social privé etc.* »¹²³². La DDE de la Martinique souligne aussi le fait que le « *droit au logement n'a pas le même sens Outre-Mer dans la mesure où il constitue une priorité depuis l'origine afin de rattraper le retard d'équipement de l'île où la population était en majorité démunie* »¹²³³. Dans le rapport provisoire d'évaluation de la politique en faveur du logement social dans les départements d'outre-mer datant de 2000, seules 7 pages sur 112 étaient ainsi consacrées spécifiquement au « logement des plus démunis », au sens entendu en métropole des

¹²³¹ Instance d'évaluation de la politique en faveur du logement social dans les départements d'outre-mer, présidée par JL MATHIEU. *Premiers éléments de synthèse*, rapporteur général Jean-Marie BUTIKOFER, Commissariat Général du Plan, août 2000. p. 98.

¹²³² Note de la DGUHC du 13 juin 2005 pour la préparation du Club Habitat DOM des 9 et 10 juin 2005.

politiques spécifiques encadrées par les PDALPD¹²³⁴. En fait, l'ensemble de la politique en faveur du logement social entend loger « les plus démunis ». Cependant, on voit apparaître un souci des acteurs locaux de développer des solutions plus spécifiques que celles visant à produire des logements sociaux et très sociaux ou à résorber l'insalubrité, pour répondre aux besoins « des plus démunis des plus démunis » en quelques sortes. Ces solutions plus spécifiques s'inspirent pour certaines directement des dispositifs du droit au logement en métropole. Ainsi, la DDE de la Guyane par exemple estime que « *de nouvelles solutions restent à trouver* » comme développer « *l'hébergement d'urgence* » pour l'instant inexistant sur le département. La DDE de Martinique regrette aussi qu'« *il n'existe pas de dispositif réglementaire pour intervenir en cas d'urgence et déroger aux règles de droit commun* », tout comme elle souhaite pouvoir construire des structures d'hébergement de transit telles que des logements-foyers ou des résidences sociales. Or « *l'absence de réglementation adaptée à l'Outre-Mer ne permet pas de financer des opérations de ce type* », souligne-t-elle¹²³⁵. La situation a évolué depuis 2000, car un décret du 2 mars 2001 a ouvert la possibilité de financer les foyers ainsi que les résidences sociales, mais ces structures restent très peu nombreuses dans les DOM. Par exemple, en Martinique le nombre de logements d'urgence ou en résidence sociale construits depuis 2001 s'élève à 18 en 2001, 11 en 2002 et 75 en 2003¹²³⁶. La DGUHC souligne notamment « *l'impossibilité de subventionner les associations et l'absence d'intérêt des bailleurs sociaux pour investir dans ces produits* »¹²³⁷. Enfin, la Martinique souligne le problème nouveau mais croissant de l'errance, qui n'est pas cité par la Guyane bien qu'il y soit également de plus en plus préoccupant. Des SDF apparaissent dans les centres villes, essentiellement des toxicomanes en rupture totale avec leurs réseaux de solidarité habituels. Cela reste encore assez marginal, avec 350 individus recensés en 2000 en Martinique et environ 165 « SDF toxicomanes » sur l'île de Cayenne en Guyane en 2004¹²³⁸. Notons que la Guadeloupe et La Réunion n'avaient pas répondu à la question du logement des plus démunis au moment où le rapport provisoire d'évaluation de la politique en faveur du

¹²³³ *Premiers éléments de synthèse*, rapporteur général Jean-Marie BUTIKOFER, Commissariat Général du Plan, août 2000, p. 99a.

¹²³⁴ Nous nous appuyons sur ce rapport, bien qu'il soit resté à l'état de « rapport provisoire », car il constitue le document le plus récent et le plus complet sur les politiques du logement dans les DOM.

¹²³⁵ *Premiers éléments de synthèse*, rapporteur général Jean-Marie BUTIKOFER, Commissariat Général du Plan, août 2000, p.99a.

¹²³⁶ Conseil départemental de l'Habitat du 11 février 2004. Martinique. Document réalisé par le secrétariat du conseil départemental de l'Habitat (DDE de la Martinique).

¹²³⁷ Note de la DGUHC du 13 juin 2005, citée.

¹²³⁸ *Recensement des exclus du logement, synthèse*, plan départemental d'actions pour le logement des plus défavorisés, PACT de Guyane, janvier 2004.

logement social a été abandonné. Aujourd'hui, de nouveaux PDALPD sont en cours d'élaboration en Guyane, en Martinique et à La Réunion. La Réunion a notamment pour objectif de développer des « *structures d'intermédiations locatives type agence d'insertion à vocation sociale* », action en cours, et de « *développer des structures d'accueil (résidences sociales, pensions de familles)* » mais la DDE fait état des difficultés de trouver des associations capables de les gérer¹²³⁹. Face au constat déjà dressé en 2000 de la problématique de l'errance mais aussi des femmes victimes de violence, la Martinique prévoit quant à elle de mobiliser entre 2005 et 2007 30 à 40 places de CHRS (centre d'hébergement et de réinsertion sociale) et 20 à 30 places de maisons relais¹²⁴⁰.

S'agissant des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du droit au logement, on relève aussi quelques spécificités domiennes. Les trois principaux acteurs de la mise en œuvre du droit au logement : Etat, Département et communes, sont présents dans les DOM avec les mêmes compétences qu'en métropole. Les divergences dans le jeu d'acteur proviennent essentiellement des organismes HLM et du secteur associatif. Etant donné qu'il n'y a pas ou très peu de formes d'habitat temporaire (hébergement d'urgence, logements transitoires...), les organismes HLM n'ont pas été amené à jouer comme en métropole un rôle particulier pour accueillir les personnes les plus défavorisées – et ne veulent pas forcément le jouer. Par exemple en métropole certains organismes vendent des appartements à des associations, qui vont ensuite se charger elles-mêmes de l'insertion par le logement des personnes défavorisées. Dans les DOM, les organismes HLM gardent leur mission originelle de production et de gestion de l'offre de logements sociaux « ordinaires » : dans les DOM nous rappelons que les logements sociaux ordinaires sont les LLS et LLTS en locatif, les LES en accession à la propriété. Par contre, comme nous le verrons dans la partie suivante, une partie importante des missions des organismes HLM dans les DOM concerne la lutte contre l'insalubrité, ce qui n'est pas du tout aussi fréquent en métropole. Quant au secteur associatif, qu'il soit spécialisé dans l'accompagnement social des personnes défavorisées ou dans les solutions alternatives d'accès au logement, il est beaucoup moins développé dans les DOM qu'en métropole. La DDE de Guyane regrettait, en 2000, « *la faiblesse, voire l'absence, de structures et d'organismes susceptibles de (...) pratiquer* » l'accompagnement social sur le département et préconisait donc de « *créer en Guyane un ou plusieurs organismes spécialisés dans le*

¹²³⁹ Etat des lieux PDALPD La Réunion, note DDE/CPLH du 06 juin 2005.

¹²⁴⁰ Déclaration commune de l'Etat et du Conseil Général de la Martinique en vue de l'élaboration d'une charte territoriale de cohésion sociale à la Martinique, signée le 19 mars 2005.

logement des personnes démunies, à la fois comme prospecteur, monteur et gestionnaire d'opérations de logements et assurant l'accompagnement social »¹²⁴¹. Ces différences dans la structuration du secteur associatif et dans le rôle des organismes HLM proviennent des différentes orientations des politiques du logement en faveur des plus défavorisés en métropole et dans les DOM. Alors qu'en métropole, « *les mesures adoptées depuis 1993 (...) se sont surtout focalisées sur le traitement de l'urgence et sur la production de formes d'habitat transitoire* » (BALLAIN, 1998, p.17), dans les DOM, la politique en faveur du logement des plus démunis continue de s'inscrire, pour l'essentiel, dans les politiques globales de construction neuve et de lutte contre l'insalubrité.

En résumé, les dispositifs spécifiques au logement des plus démunis en France métropolitaine et notamment les formes d'habitat transitoire sont encore très peu développés dans les DOM, car les situations de mal-logement sont différentes. Pour améliorer les conditions de logement de la plupart des mal logés, les pouvoirs publics accentuent plutôt leur effort sur la production neuve de logements sociaux et sur la lutte contre l'insalubrité.

8.3.2.3. Les problèmes de mal-logement dans les quartiers insalubres et illégaux rendent légitime d'interroger la notion de droit au logement :

Malgré toutes les spécificités que nous venons de voir, notre terrain d'étude apparaît comme tout à fait légitime pour interroger la notion de droit au logement. La lutte contre l'insalubrité fait en effet partie des orientations essentielles des politiques locales du logement en faveur des personnes défavorisées dans les DOM. Par ailleurs, on pourrait penser que les habitants des quartiers insalubres et illégaux sont dans une situation relativement privilégiée, par rapport à ceux qui sont dénués de tout logement ou qui sont contraint d'habiter dans des logements temporaires. En effet, les habitants de ces quartiers ont déjà un toit, qui peut d'ailleurs les satisfaire comme nous l'avons vu. Toutefois, ils sont confrontés à deux problèmes qui restreignent substantiellement le « privilège » de disposer d'un logement. Le problème majeur provient de l'illégalité de l'occupation de ce logement, le second problème étant issu de l'insalubrité.

¹²⁴¹ *Premiers éléments de synthèse*, rapporteur général Jean-Marie BUTIKOFER, Commissariat Général du Plan, août 2000, p.99.

L'illégalité prive les habitants de tous les droits rattachés au logement, elle les prive de statut. Pour ceux qui sont propriétaires (sans titre) occupants de leur logement, il n'est pas possible par exemple de percevoir des aides à l'amélioration de l'habitat (AAH). Rappelons que pour certains habitants, cela constitue une des motivations essentielles de la régularisation foncière comme nous l'avons vu dans la partie 3.3.2. Pour César T. à Volga Plage, « *le problème de l'absence de régularisation, c'est qu'il n'est pas possible d'obtenir les aides pour rénover son logement* »¹²⁴². Edwige C., qui habite un lotissement irrégulier à Sainte-Rose en Guadeloupe, a effectué une demande de régularisation au titre de loi du 31 décembre 1996 relative aux 50 pas géométriques aux Antilles parce qu'elle avait besoin des aides à l'amélioration de l'habitat pour refaire sa toiture. Les habitants des quartiers insalubres et illégaux ont toujours investi sur leurs propres économies pour construire, agrandir et rénover leur maison. Or pour la plupart d'entre eux, les travaux de rénovation nécessaires ne sont pas accessibles financièrement sans les aides de droit commun. Pour les propriétaires qui louent leur logement (toujours dans l'illégalité), il n'est pas possible non plus de percevoir les aides attribuées par l'ANAH. Mais les habitants les plus fragilisés par l'illégalité sont plutôt les locataires sans titre. D'abord, ils ne peuvent pas percevoir les aides au logement¹²⁴³, qui sont dans les DOM soit les « allocations de logement familiales » (ALF) soit les « associations de logement sociales » (ALS). Remarquons à ce sujet que parmi les allocataires de la CAF, 32% seulement bénéficiaient de l'allocation au logement en Guyane selon une étude de 2002 contre 60% en métropole. Parmi les 15 000 ménages les plus pauvres de Guyane, 13 000 ne sont pas solvabilisés par l'allocation logement¹²⁴⁴. La plupart des ménages pauvres non solvabilisés par l'allocation logement habitent dans des logements qui n'ouvrent pas droit à ces aides. Les locataires sans titre ne sont pas non plus protégés par un bail conclu avec le propriétaire. Par conséquent, ils ne sont pas protégés des augmentations de loyers ni surtout des « expulsions ». Le locataire sans bail est totalement soumis aux bonnes volontés de son bailleur. Ce qui peut se passer plutôt bien, comme c'est le cas pour Emmanuelle T. à Volga Plage qui loue un logement de très bonne qualité pour un prix raisonnable et sans être inquiétée d'être mise à la porte (photo immeuble Emmanuelle). Mais cela peut se passer nettement plus mal, pour les locataires qui sont contraints de déboursier des loyers élevés pour

¹²⁴² entretien 27B.

¹²⁴³ remarque : ils ne pourraient pas non plus les percevoir s'ils occupaient légalement un logement insalubre car la CAF n'attribue les aides au logement que pour les « logements décents ».

¹²⁴⁴ Données issues de *Recensement des exclus du logement, synthèse*, plan départemental d'actions pour le logement des plus défavorisés, PACT de Guyane, janvier 2004.

des logements très précaires, comme dans le bidonville d'Eau Lisette en Guyane ou dans le quartier de Say Piscine à La Réunion¹²⁴⁵. Enfin, pour les occupants sans titre, il n'existe a priori aucun droit de relogement en cas de démolition de la construction illégale par les autorités publiques, comme nous l'avons vu pour Paul A. dont la maison fut démolie par l'Etat au Mont Baduel : *« Ils nous on dit qu'on n'avait droit à rien. Nous n'avons d'ailleurs jusqu'ici droit à rien, du fait que nous avons construit notre maison dans une complète illégalité »*¹²⁴⁶. Pour les occupants sans titre, le relogement n'est obligatoire que dans le cadre d'une « action ou opération d'aménagement » au sens du code de l'urbanisme¹²⁴⁷. Il est notamment obligatoire de reloger les habitants situés sur le périmètre d'une opération de RHI, même s'ils occupaient leur terrain sans titre. Au-delà des droits habituellement attachés au logement : droits des locataires, droit aux aides au logement, droit au relogement, l'illégalité prive aussi les occupants, en théorie, de l'accès à l'eau potable et à l'électricité par exemple. La Ville de Cayenne par exemple a explicitement demandé à EDF de ne pas raccorder au réseau les personnes qui ne pourraient présenter un permis de construire. Mais dans la pratique, nous avons vu que la plupart des habitants des quartiers insalubres avaient l'eau courante et l'électricité, même si leur desserte est le plus souvent trafiquée. Comme on le voit, l'illégalité de l'occupation du logement prive les habitants de tous les droits attachés au logement. Ils disposent en quelques sortes d'un logement mais sont privés du « statut d'habitant » au regard de la loi.

Le deuxième problème provient de l'insalubrité du logement. Nous avons vu que dans les quartiers insalubres, les maisons peuvent être de bonne facture, même si elles ne respectent pas toutes les normes (très contraignante) d'un « logement décent » au sens du décret du 30 janvier 2002. Or un logement « hors normes » n'ouvre pas non plus droit aux aides au logement. C'est pourquoi Catherine GREMION préconise d'assouplir certaines normes de confort, plutôt que d'essayer de remettre aux normes actuelles l'ensemble des logements dégradés. *« Assouplir les règles concernant les normes de confort, en particulier pour l'octroi des aides au logement, permettrait d'améliorer le sort de nombreuses familles, pour qui à l'inconfort du logement s'ajoute l'absence d'aide pour en payer le loyer et les charges »* (GREMION, 1996, p. 527). S'agissant des risques liés à l'insalubrité, ils ne semblent pas entraver la vie quotidienne des habitants. Les impacts de l'insalubrité de la construction elle-

¹²⁴⁵ Voir partie 1.3.3.1. « Vieux bidonvilles et marchands de sommeil ».

¹²⁴⁶ Entretien 37B.

¹²⁴⁷ Article L300-1 du code de l'urbanisme.

même sur la santé de ses occupants sont assez limités : pas de saturnisme, peu de problèmes d'humidité ou de froid comme en métropole¹²⁴⁸. Le danger provient plutôt des risques d'effondrement de la structure de la maison, mais bien qu'abondamment soulignés par les enquêtes sur le bâti, ces risques ne sont pas concrétisés, à notre connaissance, par des effondrements effectifs. Précisons qu'il y a tout de même des logements particulièrement précaires au sein des quartiers insalubres qui, même sans risque immédiat sur la santé des occupants, les contraignent à vivre dans des conditions particulièrement difficiles et indignes. Mais ce qui nous semble plus problématique dans l'insalubrité qui touche nos quartiers d'étude, c'est à la fois l'accès aux réseaux et aux équipements publics et la protection contre les risques naturels.

Conclusion 8.3.2.

Le mal logement dans les DOM diffère du mal logement en métropole : la pénurie quantitative n'a jamais été résorbée, l'insalubrité est encore très répandue et la crise du logement s'accompagne de carences en matière de réseaux et d'équipements. La prégnance des risques naturels est un facteur de précarité supplémentaire. Les spécificités du mal logement dans les DOM font que les politiques publiques en faveur du logement des plus défavorisés s'appuient sur des dispositifs de droit commun, en termes de types de logements, d'acteurs et d'opérations publiques. Toutefois, nous voyons apparaître le souci nouveau d'instaurer des dispositifs plus spécifiques adressés aux plus démunis des plus démunis : logements d'urgence ou de transit, renforcement de l'accompagnement social et de la médiation entre les bailleurs sociaux et les accédants au logement social ordinaire etc. Dans le contexte spécifique du mal logement dans les DOM, les deux facteurs essentiels de privation des droits attachés au logement sont l'illégalité et l'insalubrité. Notre terrain d'étude va nous permettre de nous interroger sur la notion de « droit au logement » en analysant comment les acteurs concernés, y compris les habitants, entendent favoriser l'accès ou le maintien à un « logement décent » et légal. Ainsi, comment les acteurs concernés entendent-ils rétablir les droits attachés au logement dont sont actuellement privés les habitants des quartiers insalubres et illégaux ?

¹²⁴⁸ il n'existe pas d'enquête chiffrée permettant de l'affirmer mais les habitants ne font pas référence à des problèmes de santé quand ils évoquent les inconvénients de leur logement.

8.3.3. Les caractéristiques de l'application du droit au logement dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM :

Les habitants et les pouvoirs publics n'ont pas la même conception des « problèmes » de l'habitat insalubre et illégal. Par conséquent, ils n'ont pas non plus les mêmes conceptions des solutions à apporter pour résoudre ces problèmes, donc pour mettre en œuvre le droit au logement. Dans cette partie nous verrons comment s'organisent les acteurs institutionnels pour mettre en œuvre localement le droit au logement : qui parmi eux impose ses conceptions du droit au logement in fine ? Puis nous verrons comment ces conceptions sont ré-orientées par les habitants. Enfin, résultant de ces confrontations acteurs institutionnels – habitants, nous tenterons de dresser un « portrait » de l'application locale du droit au logement dans les quartiers insalubres et illégaux.

8.3.3.1. Le jeu des acteurs institutionnels est déséquilibré au profit des opérateurs :

Différents acteurs interviennent dans la RHI. L'Etat est le garant du droit au logement et le principal financeur des opérations. Les communes sont maîtres d'ouvrage des opérations RHI et elles sont l'interlocuteur privilégié des habitants des quartiers, qui n'hésitent pas à aller voir les maires comme nous l'avons vu. Les bureaux d'étude qui réalisent les études préalables aux opérations (qu'il s'agisse d'études amont de portée générale sur les problèmes de l'insalubrité et de l'illégalité ou d'études pré-opérationnelles attachées à un seul quartier) sont souvent les acteurs qui connaissent le plus le terrain. Certains développent des méthodes spécifiques pour comprendre comment vivent les quartiers et leurs habitants. Les aménageurs qui vont ensuite réaliser les opérations de RHI sont aussi des organismes HLM, qui construisent et gèrent des logements sociaux. Nous les avons appelés « les opérateurs ». Leur rôle est de concevoir le programme de l'opération et de la réaliser, pour le compte de la commune. Ils construisent aussi les logements sociaux sur le site de la RHI et peuvent organiser les relogements dans leur parc de logements hors du site de la RHI. Enfin, les travailleurs sociaux ont pour rôle d'accompagner les habitants, parfois dès l'annonce et le déroulement de l'opération, d'autres fois une fois que ces habitants sont relogés dans un nouvel environnement. Le plus souvent, les travailleurs sociaux font partie de la MOUS créée pour la RHI et dépendent directement de l'opérateur. Comment ces différents acteurs se répartissent-ils le « pouvoir » de mettre en

œuvre le droit au logement, dans le cadre des opérations de lutte contre l'insalubrité, selon les DOM ? Qui fait valoir ses idées ? Les idées sur la façon de résoudre les problèmes des quartiers insalubres et illégaux peuvent s'exprimer à différents moments : dans les études préalables faites par les bureaux d'étude, dans la définition du programme de l'opération de RHI, ou bien en cours d'opération si le programme initial est modifié. Or sur nos terrains d'étude, nous avons constaté que le plus souvent, le jeu d'acteurs est déséquilibré au profit des opérateurs, qui ont in fine un grand pouvoir sur la définition et le déroulement des opérations.

Ainsi, en Guadeloupe et à La Réunion, il arrive très fréquemment qu'un décalage existe entre les préconisations des études pré-opérationnelles, qui prennent de plus en plus compte des souhaits exprimés des habitants, et le contenu du programme définitif de l'opération, décidé par l'opérateur. Le coordinateur RHI de la Ville du Port explique que dès la première tranche de la RHI Rivière des Galets, le maire a souhaité prendre en compte les attentes des habitants, mais qu'*in fine* ça n'a pas été le cas parce que c'est l'opérateur qui a imposé son mode de faire. « *Comment s'est passé le décalage entre cette volonté de bien faire, et le résultat ? - C'est la logique opérationnelle qui l'emportait sur le simple désir politique de respecter les gens* », dit-il. Par « logique opérationnelle » il entend notamment la rigidité des procédures et le « manque d'expérience » des opérateurs pour traduire cette volonté politique de respecter le souhait des habitants¹²⁴⁹. Pour Léon Attila CHEYSSIAL, si certains opérateurs sont peu enclins à suivre les préconisations de ses études pré-opérationnelles, c'est surtout parce qu'ils préfèrent garder le pouvoir de définir eux-même le programme des opérations RHI, même si celui-ci ne respecte plus les choix de relogement des habitants par exemple. Mais peu à peu, les mairies prennent conscience de la nécessité de « limiter » l'autonomie des opérateurs. Pour les opérations RHI de la Ville du Port par exemple, la municipalité ainsi que la DDE ont imposé aux différents opérateurs de respecter scrupuleusement le programme pré-opérationnel proposé par Léon Attila CHEYSSIAL et validé par eux. Mais l'architecte constate que dans d'autres communes de La Réunion, notamment Saint-Denis, les mêmes opérateurs préfèrent redéfinir substantiellement les programmes, dès lors qu'ils n'ont aucune pression de la part du maire. Il arrive d'ailleurs que les opérateurs réalisent eux-mêmes les études pré-opérationnelles, ce qui leur procure d'autant plus de facilité à définir ensuite un programme qui leur convient. « *Les études pré op étaient faites par l'opérateur, qui était à la fois juge et partie* », dit le coordinateur RHI de la Ville du Port à propos de la première tranche de la RHI

¹²⁴⁹ Entretien 35A.

Rivière des Galets. En Guadeloupe, un urbaniste et un économiste au sein d'un bureau d'études constatent aussi que les préconisations faites dans leurs études préalables aux RHI ne sont pas toujours prises en compte ensuite par les opérateurs. « *Quand vous faites des études sur la vie sociale et économique des quartiers, avez-vous l'impression que certains aspects ne sont pas pris en compte ensuite dans les programmes ? - C'est très compliqué. Nous on a cette volonté de donner une vraie transcription du quartier, de façon photographique mais aussi dynamique, mais après il y a le côté opérationnel et financier qui prend le pas, et ce n'est pas toujours facile* »¹²⁵⁰, dit l'économiste. Il ajoute que « *les structures chargées de conduire ces opérations ne sont pas forcément équipées pour* ». Les contraintes opérationnelles et financières sont souvent avancées pour justifier le pouvoir des opérateurs dans la définition des programmes, mais aussi leur relative incapacité à trouver de nouveaux modes d'action. Les opérateurs préfèrent souvent choisir la voie de la facilité et élaborer des programmes « standard » comme nous l'avons vu dans le chapitre 5, plutôt que de s'adapter plus finement aux quartiers concernés. Certains craignent par exemple de s'engager dans des programmes de construction de logements qu'ils jugent atypiques : c'est le cas des maisons de ville locatives. Les bailleurs sociaux préfèrent en effet gérer des logements regroupés dans un même immeuble plutôt que disséminés dans un quartier. Beaucoup d'acteurs soulignent le fait que les opérateurs soient trop centrés sur leur métier d'aménageur et ne s'entourent pas suffisamment de métiers plus sociaux pour compléter efficacement leur action sur les quartiers précaires. Ils ne sont pas TOUJOURS aptes à mener des projets économiques et sociaux. « *Ca ne demande pas que des aménageurs, ça demanderait des sociologues, des éducateurs spécialisés etc. et ça c'est beaucoup de temps, et beaucoup de moyens* », précise par exemple un économiste au sein d'un bureau d'études en Guadeloupe¹²⁵¹. A Cayenne en Guyane, cette autonomie des opérateurs dans la définition des programmes des opérations couplée avec leurs difficultés à faire du développement social et économique, semble encore plus forte. Il existe des comités de pilotage RHI qui réunissent la Ville de Cayenne, les services de l'Etat et les opérateurs pour s'accorder sur les opérations à mener et sur les programmes. Malgré cela, c'est l'opérateur qui fixe le contenu du programme, les modalités de la concertation avec les habitants (dans le cadre de la MOUS essentiellement), les plannings etc. Pour la RHI Eau Lisette, seule en cours actuellement sur la commune, la Ville de Cayenne a pour rôle d'assurer le suivi de l'opération dont elle a délégué la maîtrise

¹²⁵⁰ Entretien 43A.

¹²⁵¹ Entretien 43A.

d'ouvrage à la SIGUY. « *On a une maîtrise d'ouvrage déléguée alors moi ce que je fais, c'est vraiment le suivi de l'opérateur* » ? explique la chargée de mission RHI de la Ville de Cayenne. Mais il se trouve qu'elle n'a pas beaucoup d'informations sur cette opération. Par exemple, quand le propriétaire de la blanchisserie du quartier vient questionner la mairie, celle-ci ne sait pas lui répondre et le renvoie vers l'opérateur : « *Il va y avoir une opération RHI sur Eau Lisette, qu'est-ce qu'on va devenir ? Et moi je lui ai dit : écoutez, je ne peux pas vous dire, l'opérateur c'est la SIGY, il faudrait voir avec la SIGUY* », dit la chargée de mission RHI. Cette dernière regrette également de ne pas se faire entendre lorsqu'elle a des observations à formuler sur le contenu même du programme ou sur la façon de mener l'opération. Elle n'est pas toujours soutenue par le maire dans cette démarche, celui-ci focalisant son action sur le démarrage rapide de l'opération plutôt que sur le contenu même de l'opération. La chargée de mission RHI trouve que finalement, « *on écoute plus la DDE que la municipalité* »¹²⁵². Pourtant la DDE peine aussi à récupérer les informations nécessaires ou à peser sur l'opérateur. Dans un courrier électronique du 26 avril 2005, le chargé de la cellule RHI de la DDE explique que l'opération RHI d'Eau Lisette a commencé mais que la DDE n'a toujours pas reçu les documents demandés au sujet de cette opération : « *la SIGUY a fait démolir la moitié du bidonville et une dizaine de famille a été relogée dans son parc locatif. La suite des démolitions est prévue pour juillet.. [Le directeur] a promis un document précisant le programme, le bilan et l'échéancier, nous attendons toujours* ». S'agissant de la MOUS, dans le cas d'Eau Lisette il s'agit d'une MOUS interne composée du chef de projet et de David A., habitant de la Cité d'Eau Lisette. Celui-ci explique qu'il n'a aucune influence sur le contenu de l'opération, son rôle de relais entre la population et l'opérateur se restreint à faire redescendre auprès des habitants les informations émanant de l'opérateur. « *Je n'ai pas d'influence non, je ne pense pas. Je ne suis qu'un pion parmi d'autre !* », dit-il¹²⁵³. A Kourou ou à Saint-Laurent du Maroni, la situation est un peu différente. Dans ces deux villes, seul un opérateur intervient en matière de RHI : la SENOG à Saint-Laurent du Maroni et la SIMKO à Kourou, ce qui contribue à leur donner beaucoup de pouvoirs dans le jeu d'acteurs. Cependant, le maire de Saint-Laurent du Maroni est très impliqué dans la politique de lutte contre l'insalubrité donc il encadre d'assez près son opérateur. A Kourou, le maire semble moins directement impliqué mais la SIMKO a elle-même des méthodes de travail qui favorisent une définition du contenu des opérations concertée avec les habitants. La SIMKO

¹²⁵² Entretien 46A.

¹²⁵³ Entretien 29B.

s'appuie en outre sur des équipes pluridisciplinaires, comportant des sociologues voire des ethnologues, pour élaborer des projets mieux adaptés aux quartiers et à leurs habitants, comme cela a été le cas pour l'opération RHI du Village Saramaca. Dans ce cas, l'opérateur n'apparaît pas comme omnipotent dans la façon de mettre en œuvre le droit au logement. En Martinique enfin, la situation varie d'une commune à l'autre mais de façon générale, les maires laissent beaucoup de latitude aux opérateurs, qui imposent leur façon de voir. Nous notons une exception dans le Nord de la Martinique : la communauté de communes du Nord de la Martinique (CCNM) est très impliquée dans la RHI et c'est ici l'action et l'engagement d'une seule personne, la chargée d'opération habitat et développement urbain de la CCNM, qui permet de faire valoir une certaine conception du droit au logement. Celle-ci suit des opérations RHI modestes mais tente de respecter les souhaits de relogement des habitants et d'insérer dans les projets urbains des actions de développement économique et social en fonction des besoins exprimés sur les quartiers. Les opérateurs semblent plus effacés : ils mettent en œuvre la politique de la CCNM. A Fort-de-France, la ville a créé sa propre SEM d'aménagement, la SEMAFF, pour gérer l'ensemble des opérations RHI de la commune. Les services techniques de la commune définissent désormais leur rôle comme celui de « facilitateur » : ils laissent toute liberté à la SEMAFF mais assurent un suivi des opérations et n'interviennent qu'en cas de blocage avec les habitants. *« On a créé la société d'économie mixte, et on lui a passé la main, mais aujourd'hui on est facilitateurs, dans toutes les RHI on a un référent, on participe aux réunions, que ce soit les réunions de travaux ou avec la population, et on essaie de débloquer tout ça »*, explique la directrice du bureau de la planification et du droit des sols¹²⁵⁴. C'est toutefois le maire de la ville, Serge LETCHIMY, qui prend les grandes décisions. Par exemple, c'est de lui qu'émane la décision de commencer la RHI de Trénelle par la réalisation de la voie sur berges. C'est aussi lui qui a choisi entre les quatre variantes de tracé proposées (en choisissant celle qui impliquait le moins de démolitions de maisons). Donc l'opérateur définit les programmes dans le détail mais c'est la mairie qui donne les grandes orientations et qui va favoriser la prise en compte des souhaits des habitants (lorsque ces souhaits sont pris en compte). Quant à l'Etat, il intervient davantage en amont, pour convaincre les élus martiniquais de lancer des opérations de RHI. La DDE n'a pas un grand impact sur le contenu même des opérations ou sur la façon de prévoir le relogement des gens par exemple. La DDE précise que quand ils ont des revendications, les habitants vont plutôt voir le maire que l'Etat (ou que l'opérateur) : *« ils*

¹²⁵⁴ Entretien 15A.

*cherchent des réponses aux problèmes qui se posent, alors peu importe que ce soit l'Etat ou les communes qui y réponde. (...) Evidemment ils iront se plaindre beaucoup plus facilement à la mairie parce que c'est le service le plus proche et celui qu'ils connaissent le plus »*¹²⁵⁵.

De façon générale, c'est donc l'opérateur qui détermine le contenu des opérations de restructuration des quartiers insalubres et illégaux ainsi que les modalités de la concertation. Il impose une vision de la mise en œuvre du droit au logement essentiellement fondée sur les interventions urbanistiques (bâti et réseaux) et non sociales ou économiques. Il impose également une méthode d'intervention assez autoritaire dans laquelle les habitants ont a priori peu de place pour s'exprimer et pour faire valoir leurs souhaits¹²⁵⁶. Les travailleurs sociaux chargés de recenser les souhaits des habitants ou de les accompagner dans le relogement constituent les équipes MOUS. Il est très rare que des assistantes sociales dépendant du département par exemple interviennent dans les opérations RHI. Or les MOUS sont le plus souvent internes : elles sont employées par l'opérateur et leur neutralité fait souvent débat¹²⁵⁷. Le « contre-pouvoir » permettant de limiter l'autonomie des opérateurs dans la définition des actions à mener peut provenir du maire ou des habitants. Nous avons vu que dans certains cas, encore isolés, les élus (appuyés par l'Etat) parvenaient à faire valoir leurs propres points de vue et méthodes. Par ailleurs, ce sont aussi les élus qui reçoivent les doléances des habitants et qui les répercutent sur les opérateurs. Ils peuvent aller jusqu'à bloquer une opération ou à modifier un programme pour répondre aux souhaits de leurs électeurs. Enfin, les habitants eux-mêmes peuvent bloquer ou ré-orienter les projets afin de faire prendre en compte certaines de leurs revendications en matière de droit au logement. Notons aussi que les opérateurs ayant été confrontés à des rejets massifs de la population tiennent de plus en plus à souligner qu'ils n'agissent pas pour leur compte mais pour celui de la commune. « *Les élus nous ont regardé de haut, dès qu'il y avait un problème c'était de notre faute, ils ont complètement oublié qu'on intervenait pour leur compte* », dit par exemple le directeur du service aménagement de la SIG en Guadeloupe¹²⁵⁸. Ils tiennent à impliquer davantage les élus sur le fond même des projets, à leur rendre leurs responsabilités en quelques sortes, surtout en Guadeloupe. « *Nous on impose aujourd'hui, quelle que soit la nature du quartier, une grande implication des politiques. Ce ne sont pas les techniciens qui doivent arriver les premiers on*

¹²⁵⁵ Entretien 23A.

¹²⁵⁶ Même si la situation évolue au fur et à mesure des blocages rencontrés.

¹²⁵⁷ Voir la partie 7.3.1.1. « la mise en place et le rôle des MOUS lors des opérations de RHI »

¹²⁵⁸ Entretien 41A.

*disant : on va vous faire un quartier. Ce sont les politiques, et le chef des dignitaires en particuliers, qui doivent mener la troupe »*¹²⁵⁹. Ils ne veulent plus assumer seuls des problèmes dont ils ne sont pas sensés être responsables. Par ailleurs, les opérateurs guadeloupéens soulignent aussi le fait que les techniciens de la DDE avaient eux aussi un grand pouvoir dans la définition des politiques, et qu'ils avaient même « tout le pouvoir » alors que de plus en plus, les maires s'impliquent et s'entourent de services techniques compétents, capables de faire valoir leur vision du droit au logement en matière de lutte contre l'insalubrité. « *A l'époque, les techniciens avaient tout le pouvoir parce que la RHI c'était nouveau, et les maires ne savaient pas faire. Les maires faisaient confiance. Par contre aujourd'hui, la première chose c'est qu'autour des maires, il y a des services techniques, et la deuxième chose c'est que les gens ont aussi un peu d'expérience. Donc ils sont beaucoup plus présents. Et la place des techniciens redevient leur vraie place* », souligne un bureau d'étude¹²⁶⁰.

8.3.3.2. Les habitants ont une influence sur la conception du droit au logement :

Le pouvoir d'intervention des habitants dans les projets urbains est une seconde caractéristique de l'application locale du droit au logement. Si les maires peuvent contrebalancer le pouvoir des opérateurs, c'est essentiellement parce qu'ils sont plus soucieux de répondre aux attentes de leur population et non parce qu'ils défendent certaines actions favorisant la mise en œuvre du droit au logement (la régularisation foncière par exemple). C'est une influence indirectement exercée par les habitants, qui font jouer leur pouvoir en tant qu'électeur¹²⁶¹. Par ailleurs, nous avons vu que les habitants se mobilisent aussi collectivement, au-delà de leur pouvoir d'électeur, pour exprimer certaines revendications. Ces revendications portent sur le contenu même des projets RHI mais aussi sur les relations qui s'instaurent entre la population et les acteurs institutionnels. Sur le fond des projets, les habitants revendiquent le plus souvent de rester sur leur quartier voire dans leur maison, d'être relogés dans des logements individuels et en accession à la propriété en cas de relogement. Ils demandent aussi que les actions prévues, essentiellement des actions de démolition-reconstruction de logements ou des actions sur les VRD, soient élargies à la construction

¹²⁵⁹ Entretien 43A.

¹²⁶⁰ Entretien 43A.

¹²⁶¹ Voir partie 8.2.1. « Les habitants sont des électeurs ».

d'équipements publics et au développement d'actions plus économiques, sociales ou culturelles¹²⁶². S'agissant de la relation avec les opérateurs et les pouvoirs publics, les habitants demandent l'écoute et le respect. Ils veulent être considérés comme des citoyens à part entière, autorisés à s'exprimer sur leur parcours résidentiel ainsi que sur l'avenir de leur quartier¹²⁶³. En quelques sortes, les habitants ne revendiquent pas seulement des actions matérielles mais aussi des droits et donc un statut. Leur mobilisation nous semble donc doublement « politique ». Erik NEVEU donne une définition très large des « mobilisations politiques » : *« prend une charge politique un mouvement qui fait appel aux autorités politiques (...) pour apporter, par une intervention publique, la réponse à une revendication, qui impute aux autorités politiques la responsabilité des problèmes qui sont à l'origine de la mobilisation »* (NEVEU, 2002, p. 12). Selon cette définition, les mobilisations des habitants pour obtenir la survie des quartiers, des réseaux ou une régularisation foncière sont des mobilisations « politiques ». Au delà, les revendications des habitants portant sur le droit à la parole et le droit à la participation donnent également à leurs mobilisations un aspect « politique ». Pour les habitants, le « droit au logement » ne se limite pas à avoir un toit ou à s'y maintenir. S'agissant du logement en lui-même, le droit au logement implique pour eux que les pouvoirs publics acceptent dans certains cas de conserver des logements aux normes minimales et leur accordent la possibilité de choisir la localisation et le statut d'occupation de leur logement (qu'il s'agisse de les reloger ou de les maintenir dans leur logement en y apportant éventuellement des améliorations). Rappelons que la loi Quillot de 1982 définissait le droit au logement en précisant que *« l'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif en d'un secteur d'accèsion à la propriété ouvert à toutes les catégories sociales »*¹²⁶⁴. Mais étant donné les spécificités du mal-logement dans les DOM, les habitants ne se focalisent pas sur le logement en lui-même : le droit aux réseaux et aux équipements publics fait ainsi partie intégrante du droit au logement. D'ailleurs, l'inexistence ou l'insuffisance de réseaux d'eau ou d'assainissement par exemple sont des facteurs d'insalubrité des logements donc la mise aux normes des réseaux est nécessaire à l'établissement de conditions décentes de logement. S'agissant de l'inclusion des réseaux ou des équipements dans la conception du droit au logement, rappelons que les pouvoirs publics

¹²⁶² voir partie 7.3.2.3. « Le respect d'un système de valeurs différent ».

¹²⁶³ voir partie 7.3.2.2. « Le désir d'être entendus et de participer au projet ».

¹²⁶⁴ Article premier de la loi n° 85-526 du 22 juin 1982, Loi relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, dite Loi Quillot.

partagent aussi cette conception. En résumé, les mobilisations collectives donnent un réel pouvoir aux habitants dans la définition de ce que peut être le droit au logement dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM

8.3.3.3. Droit au logement, droit à la ville et droit à la participation :

Quel est le résultat des pouvoirs croisés des acteurs institutionnels (surtout des opérateurs) et des habitants, non pas sur la conception du droit au logement mais sur sa mise en œuvre effective ?

Après une opération de RHI, les conditions d'habitat des ménages concernés par l'opération ont évolué. Les deux principaux problèmes de mal logement rencontrés, insalubrité et illégalité, sont-ils résorbés ? Les évaluations des opérations de RHI sont extrêmement rares : parmi nos quartiers d'étude, seule la première tranche de la RHI du quartier de la Rivière des Galets a été évaluée¹²⁶⁵. L'évaluation fait apparaître que l'insalubrité a « globalement » disparu : démolitions des cases insalubres et relogement de la quasi totalité des habitants dans des logements sociaux neufs¹²⁶⁶; évacuation des habitants situés sur la partie du quartier soumise aux risques d'inondation ; création et mise aux normes de réseaux et de voirie. L'illégalité a également disparu puisque les habitants ont été relogés dans des logements formels ou bien, pour une très petite minorité, ils sont restés dans leur maison qui a été légèrement réhabilitée et régularisée. Cependant, l'évaluation de la RHI Rivière des Galets reste assez subjective : « *En matière d'infrastructures, la précarité de l'ancienne zone insalubre a apparemment totalement disparu* », dit le rapport. Ou bien : « *La création d'une économie locale engendrée par le chantier est difficilement mesurable, et peu évidente* ». Ou encore « *Malgré la persistance de poches plus précaires, l'insalubrité du quartier a globalement été résorbée* »¹²⁶⁷. Difficile de savoir si la résorption de l'insalubrité et de l'illégalité sont totales ou pas... Par ailleurs, que pensent les habitants de leurs nouvelles conditions d'habitat? Les enquêtes de satisfaction menées auprès de la population montrent que la plupart sont insatisfaits des caractéristiques de leurs nouveaux logements. Les

¹²⁶⁵ Rapport d'évaluation de trois opérations de résorption de l'habitat insalubre à La Réunion, réalisé par BERGMAN-INGEROP pour la DDE 974.

¹²⁶⁶ 229 LES construits, 461 LLS, 20 logements individuels et 5 améliorations de logements existants, d'après le Rapport d'évaluation de trois opérations de résorption de l'habitat insalubre à La Réunion, op.cité

¹²⁶⁷ Rapport d'évaluation de trois opérations de résorption de l'habitat insalubre à La Réunion, op.cité.

questionnaires ont été traités sur l'ensemble des trois quartiers évalués donc pas seulement sur la Rivière des Galets, mais d'après l'étude d'évaluation, la Rivière des Galets reste le quartier où les habitants ont été le moins satisfaits. Nous donnerons donc les chiffres globaux aux trois quartiers en ayant à l'esprit qu'ils sont sous-estimés dans le cas particulier de la Rivière des Galets. Selon le traitement des questionnaires, 60% des personnes sondées estiment que leurs souhaits en matière de « statut d'occupation » n'ont pas été respectés (elles ont été relogées en LLS mais souhaitaient en LES, le plus souvent). De même 60% estiment que leurs souhaits en matière de « choix de la parcelle » n'ont pas été pris en compte. Enfin, 58% se disent insatisfaits des « caractéristiques du logement » (étage, taille du logement, mitoyenneté ou encore nombre de chambres)¹²⁶⁸. Par contre, seuls 24% des habitants sont insatisfaits des équipements construits lors de la RHI, et 59% des habitants sondés sont satisfaits de la « qualité de vie » dont ils jouissent actuellement. Dans la mise en œuvre du droit au logement, les habitants de la Rivière des Galets jouissent désormais d'un statut légal qui leur offre les droits normalement attachés au logement et sont globalement satisfaits de leur nouvelle « qualité de vie », bien qu'ils soient souvent déçus de leurs nouveaux logements (même s'il s'agit d'un LES, paradoxalement). Dans la majorité des opérations de RHI que nous avons observées (la plupart étant en cours), et qui n'ont quant à elle pas été évaluées, nous pouvons dire que les actions menées se sont essentiellement attachées à résorber l'insalubrité la plus accentuée. Dans les quartiers non concernés par une démolition totale¹²⁶⁹, les cases les plus précaires ont été démolies mais de nombreuses cases subsistent, sans être pour autant améliorées ou régularisées. L'insalubrité et l'illégalité persistent. La seule action globale de régularisation foncière en cours concerne le quartier de Cayenne en Guadeloupe. Les RHI de Say Piscine et de Rivière des Galets deuxième tranche prévoient des régularisations mais il est encore trop tôt pour les constater car les travaux viennent de débiter, sur ces deux sites. S'agissant des réseaux, sur l'ensemble de nos quartiers d'étude ils ont été mis aux normes, sauf en matière d'assainissement où les performances sont inégales. Par exemple, la partie haute de Volga Plage n'a pas encore de tout à l'égout et la RHI de Trénelle ne prévoit pas d'action sur les réseaux pour le moment. La RHI du Village Saramaca connaît de gros retards dans la viabilisation du site. Quant aux équipements, certains sont construits mais c'est essentiellement le cas dans les opérations qui couplées avec des opérations DSQ. Par ailleurs, les programmes réalisés *in fine* sont souvent revus à la baisse en matière d'équipements ou

¹²⁶⁸ *idem*.

d'aménagements paysagers. Enfin, les actions plus sociales ou économiques sont souvent inexistantes ou revues à la baisse également. En résumé, certaines caractéristiques du système de valeur des pouvoirs publics sur le logement et sur la ville se retrouvent dans les quartiers touchés par des opérations de RHI : création de logements sociaux salubres et légaux, mise au normes des réseaux, création de voirie, recomposition d'un parcellaire orthogonal et « aéré ». Le système de valeur des habitants se retrouve quant à lui dans le maintien de plus en plus généralisé des habitants sur le même site, dans la construction privilégiée de LES et non de logements sociaux locatifs ou encore dans la construction des quelques équipements les plus sollicités par les habitants comme les maisons de quartier, les locaux associatifs ou les équipements sportifs. Les deux principales revendications des habitants en matière de logement : le maintien sur le quartier et l'accession à la propriété en cas de relogement, sont de plus en plus appliquées localement. En Guadeloupe, il semble que ces revendications se soient même érigées en « droits officieux », qui ne sont pas remis en cause et qui constituent désormais des postulats de toute opération de RHI. Un urbaniste au sein d'un bureau d'étude parle d'un « contrat » informel : *« un espèce de contrat a été passé, qui a été la clé d'entrée avec la population, sinon on aurait eu un refus massif, ça a été de dire : ne vous inquiétez pas, la population sera relogée sur le site, dans des conditions aussi proches que celles qu'on essaie de respecter aujourd'hui, donc en individuel et en accession à la propriété »*, explique-t-il. Pour lui, ce contrat pose des problèmes de mixité sociale : cette quasi obligation de reloger la population sur le même quartier et de respecter l'existant interdit l'introduction de nouvelles catégories de population (pourtant une densification est souvent possible)¹²⁷⁰. La responsable RHI d'une SEM d'aménagement explique au sujet de l'accession à la propriété : *« la procédure RHI a cette contrainte-là : les gens qui étaient déjà locataires restent locataires (...) Ceux qui sont déjà propriétaires de leur maison sont prioritaires pour un programme en accession »*¹²⁷¹. Aucune règle formalisée ne l'impose mais cette perpétuation des statuts de locataires et de propriétaires s'est peu à peu érigée en règle implicite. Ce qui existe aussi dans les petites communes de la Martinique par exemple : *« si la personne est propriétaire du bâti, (...) on les relogé en accession à la propriété, mais dans le cas où ils ne sont pas du tout propriétaire donc ni du foncier ni du bâti, on les relogé en logement locatif »*,

¹²⁶⁹ Boissard en Guadeloupe ou le bidonville d'Eau Lisette en Guyane sont entièrement rasés, sauf pour la partie du « Vieux Boissard ».

¹²⁷⁰ Entretien 43A.

¹²⁷¹ Entretien 42A.

dit la responsable RHI de la CCNM¹²⁷². De fait, les opérations de RHI comportent de plus en plus de logements sociaux en accession à la propriété. Selon un chargé d'opération à l'agence des 50 pas géométriques de la Guadeloupe, au début des années 90 les logements neufs en RHI étaient très majoritairement locatifs (à 80%, pour environ 20% d'accession). Mais en 93, 94, il constate que devant les résistances des habitants des mécanismes de concertation se sont développés et que désormais on est à environ 50% de locatif et 50% d'accession. Ces règles implicites de maintien dans le quartier ne sont pas applicables au cas des quartiers soumis à de forts risques naturels. Pourtant même dans ce cas il arrive que des aménagements soient imaginés pour conforter le quartier au lieu de le délocaliser. *« On leur a offert des solutions de relogement en accession, avec des grandes parcelles, on leur a déroulé le tapis rouge quoi ! et on a fait des réunions et des réunions, et rien n'y a fait, ils veulent rester. A tel point qu'on est en train d'étudier l'éventualité d'une protection du littoral »*, dit l'opérateur d'une RHI sur un quartier soumis à des risques naturels¹²⁷³. En Martinique et à la Réunion, ce droit officieux au maintien dans le quartier existe aussi. Sur Cayenne il est difficile de le dire car les deux opérations RHI en cours ou en projet concernent un bidonville dont les rares relogés seront relogés hors de Cayenne autant que possible (Eau Lisette) et un quartier soumis à des risques naturels (le Mont Baduel). Dans le cas du Mont Baduel, la mairie tente d'examiner les possibilités de garder les habitants sur place, mais l'Etat se montre partisan d'une délocalisation totale du quartier pour se prémunir en cas de catastrophe. Dans les quatre DOM on peut toutefois dire que des droits officieux de maintien dans le quartier et, dans une moindre mesure, d'accession sociale à la propriété se sont développés, sous l'influence des habitants. Dans l'application locale du droit au logement, les caractéristiques internes des logements (normes de confort, isolation, aération etc.) ont une importance relativement faible par rapport aux deux questions du statut d'occupation du logement et de sa localisation.

C'est aussi dans ce qui peut apparaître comme des « inachèvements » des opérations RHI qu'on retrouve le système de valeur des habitants: le fait que de nombreuses cases ne soient pas démolies bien qu'elles ne soient pas « aux normes » par exemple favorise le maintien des habitants dans un logement qui leur est cher et qui est conçu selon leur désir. Mais cet état de fait, dont il est difficile de savoir s'il est voulu ou subi par les pouvoirs publics¹²⁷⁴, pose aussi

¹²⁷² Entretien 22A.

¹²⁷³ Entretien 42A.

¹²⁷⁴ Les cases hors normes sont-elles conservées par respect du désir des habitants ou parce que les pouvoirs publics n'ont pas les moyens de reloger tout le monde ?

la question du droit à un « logement minimal ». Cette question reste très controversée, dans la mise en œuvre du droit au logement. Certains chercheurs préconisent, au lieu d'exclure les plus défavorisés des normes de logement appliquées au reste de la population, de modifier plus radicalement nos conceptions de ce que doit être un logement décent. « *Plutôt que de constituer un domaine particulier d'action publique qui risque d'enfermer les populations désignées dans des mécanismes spécifiques, ne convient-il pas de repenser ce qui doit être la norme générale ?* » (BALLAIN, 1995, p. 128). D'autres considèrent que l'obsession du logement décent et aux normes dissimule les autres problèmes d'insertion rencontrés par les personnes défavorisées. Si l'accès à un logement est une condition de l'insertion sociale des individus, il n'est pas non plus certain que le logement suffise à lui seul à régler les problèmes des plus démunis. Or « *la croyance selon laquelle le remède à tous les maux des sous-prolétaires réside dans l'octroi d'un logement « décent » s'est ancrée de plus en plus dans l'opinion publique* », constatait Colette PETONNET au début des années 80 (PETONNET, 1982, p.130). Mais d'un autre côté, la tolérance des logements hors normes peut aboutir à créer un droit de « seconde zone ». Accepter des normes minimales pour certaines catégories de population induit en effet la création de sous-catégories à la fois de logements mais aussi d'occupants. Cela revient à considérer que les plus pauvres n'ont pas les mêmes droits que les autres, et ne peuvent être traités comme le reste de la population. Dans ce cas, « *les personnes en question vivent alors une double exclusion, de l'emploi d'un côté, du logement ordinaire d'un autre* » (BALLAIN, 1995, p.124). Certains habitants sont demandeurs de « logements ordinaires », demandeurs d'une normalisation qui leur permettrait notamment d'échapper à la stigmatisation dont ils font l'objet¹²⁷⁵. Mais dans la plupart des cas, les habitants souhaitent au contraire conserver leur maison, même s'ils reconnaissent qu'elle n'est pas aux normes. Pour ces habitants, l'essentiel ne se joue pas sur les aspects matériels du logement¹²⁷⁶. Le statut d'occupation et la localisation sont plus importants. Mais ce qui importe pour eux, c'est aussi de disposer de réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement de qualité, ainsi que d'équipements publics, plutôt que de changer de logement. Quand ils se rendent à la mairie pour revendiquer des améliorations dans leur quartier, ils ne demandent pas un relogement, ils demandent d'abord des réseaux et des équipements publics, même à des époques où leur logement était encore fait de bois et de tôles. Pour eux, le droit au logement ne s'arrête pas aux portes du logement lui-même : il s'étend aux conditions d'habitat, de vie dans le quartier.

¹²⁷⁵ Voir le chapitre 5 sur les effets de la normalisation de l'espace et des logements.

¹²⁷⁶ Voir le chapitre 3 relatif aux valeurs de l'habitat pour les occupants des quartiers insalubres et illégaux.

Or comme le constate un urbaniste en Guadeloupe, les pouvoirs publics s'attachent trop au logement lui-même: « *Les politiques de logement collectif de la Guadeloupe ne fonctionnent pas parce qu'on ne s'occupe que de loger des gens, alors que l'objectif n'est pas de loger des gens, mais de faire habiter des gens* »¹²⁷⁷. Nous pouvons dire que, quel que soit le DOM considéré, le droit au logement est aussi pour les habitants un « droit à la ville », caractérisé par le droit à un logement salubre et légal, mais aussi par le droit à un logement inséré dans un environnement urbain décent, desservi par les réseaux et les transports, équipé. Pour les habitants, le droit au logement étendu au « droit à la ville » implique également que leur quartier ne soit pas « oublié » par les institutions de droit commun comme la police, les services sociaux, les services municipaux de nettoyage, d'entretien des espaces verts etc. Un droit aux services publics en fait. Enfin, le droit au logement étendu au « droit à la ville » implique d'être considérés comme des citoyens à part entière, écoutés et respectés au lieu d'être marginalisés. S'agissant des réseaux et des équipements, cela correspond aussi au système de valeurs des pouvoirs publics, donc cela ne fait pas débat quand une opération de RHI se lance. Même incomplètes, des actions sont systématiquement menées dans l'optique d'améliorer la viabilisation et l'équipement des quartiers. Cela correspond aussi aux spécificités du mal-logement dans les DOM : insalubrité des logements eux-mêmes mais aussi insuffisance des réseaux et sous-équipement. Par contre, les opérations de RHI sont souvent cantonnées à des actions urbanistiques ponctuelles et ne permettent pas toujours au quartier de fonctionner, après l'opération, comme les autres quartiers de la ville et de jouir des mêmes services publics. Nous avons vu que souvent les associations d'habitants assumaient elles-mêmes le rôle des institutions concernant le nettoyage des quartiers ou encore les actions sociales économiques ou culturelles, notamment en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane. Le problème ne semble pas tant lié à la procédure de la RHI elle-même ou à son application, mais plutôt au fait que les politiques publiques dans ces quartiers se limitent justement à y réaliser des opérations de RHI. Or ces opérations peuvent-elles à elles-seules améliorer les conditions de vie des populations défavorisées des quartiers insalubres et illégaux ? Enfin, sur le dernier point du droit à l'écoute et à la participation revendiqué par les habitants, des méthodes plus participatives commencent à voir le jour mais globalement, quel que soit le DOM, la prise en compte des habitants n'est pas *a priori* organisée par les acteurs institutionnels. Les revendications des habitants sont plutôt prises en compte au cours des projets et pas en amont, quand toutefois elles sont prises en compte. Malgré les discours, le

¹²⁷⁷ Entretien 39A.

droit de participer à l'élaboration même des projets urbains n'est pas encore franchement accordé par les pouvoirs publics aux habitants des quartiers insalubres et illégaux.

Conclusion 8.3. : l'application locale du droit au logement résulte du compromis entre les systèmes de valeurs des pouvoirs publics et des habitants

Au terme de la confrontation entre le système de valeurs des pouvoirs publics et celui des habitants, nous pouvons dire que l'application locale du droit au logement peut se caractériser par : un droit officieux au maintien dans le quartier, une perpétuation des statuts de locataires et de propriétaires en cas d'accès à un logement légal, une acceptation des logements hors normes, un accès aux réseaux et aux équipements publics, une absence de résorption de l'illégalité de l'occupation du logement sauf en cas de relogement, le non retour des institutions de droit commun dans les quartiers, et enfin un droit à la participation parfois arraché par les habitants mais non accordé a priori par les pouvoirs publics. La puissance des opérateurs contribue à sur valoriser les actions de constructions de logements sociaux « standards » et les actions sur les voiries et les réseaux, au détriment de la construction d'équipements ou du développement d'actions sociales, économiques ou culturelles dans les quartiers. La puissance des opérateurs aboutit aussi à minimiser le droit des habitants de participer à l'élaboration des projets, puisque certains opérateurs préfèrent redéfinir eux-mêmes les programmes des opérations plutôt que de tenir compte des préconisations des études préalables, reprenant au moins en partie les souhaits et les besoins des habitants. S'agissant de l'insuffisance des actions de régularisation de l'occupation du logement, il en résulte que les habitants des quartiers touchés par une RHI mais non relogés dans des logements sociaux restent dans l'illégalité et ne peuvent toujours pas prétendre aux droits normalement attachés au logement. Sans même parler du « droit à la ville » ou du « droit à la participation aux projets », la mise en œuvre du droit au logement dans un sens plus strict est elle-même fragilisée par l'incapacité à résorber l'illégalité. Dans les entretiens menés avec les acteurs institutionnels comme avec les habitants, il n'a pas été possible de savoir si l'absence de régularisation était due à une incapacité des pouvoirs publics à la mettre en place ou à une volonté officieuse de laisser les habitants dans l'illégalité. Il ne semble pas que les habitants soient maintenus dans l'illégalité dans l'optique délibérée de continuer de les priver de certains droits et, par suite, de les maintenir dans une situation de domination. Pour les

pouvoirs publics, la régularisation foncière est toujours « prévue », pour bientôt. La question mériterait toutefois d'être approfondie...

Conclusion du chapitre 8 : le pouvoir des habitants les conduit à co-fabriquer un droit au logement élargi au droit à la ville et à la participation

Dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM, les habitants se mobilisent collectivement pour se faire entendre des pouvoirs publics, lorsqu'ils sont concernés par un projet d'aménagement visant à lutter contre l'insalubrité et contre l'illégalité. Les deux formes les plus fréquentes de mobilisation, non exclusives, sont les associations et les actions en justice. Or ces mobilisations permettent réellement aux habitants d'avoir un impact sur les projets car ils ont des « sources de pouvoir » non négligeables qui leur permettent d'avoir du poids dans le jeu d'acteur. Ces sources de pouvoir sont d'être des électeurs, d'être déjà logés, et d'avoir agrandi et durcifié leur quartier. L'impact des habitants peut alors conduire à ré-orienter les projets mais aussi à faire évoluer les modes d'action publique. C'est par leurs interventions successives de blocage ou de ré-orientations d'opérations de RHI que les habitants ont peu à peu amené les pouvoirs publics et les opérateurs à développer des méthodes plus participatives et des projets plus soucieux de l'existant, moins autoritaires. Cette double ré-orientation des projets et des méthodes ne signifie pas que les formes d'urbanisme autoritaire n'existent plus. Mais elle implique une certaine application locale du droit au logement, en constante évolution. L'application locale du droit au logement résulte d'un compromis entre deux systèmes de valeurs sur le logement et sur la ville très différents : celui des pouvoirs publics d'une part, celui des habitants d'autre part. Dans ce compromis, le curseur se place différemment d'un quartier à l'autre, selon les méthodes de l'opérateur, l'implication des maires et des services de l'Etat, et les capacités des habitants à se faire entendre ou pas. Mais progressivement, et dans les limites acceptables des risques naturels et sanitaires, les revendications des habitants de voir respecter leur propre système de valeur continuent de faire évoluer la conception que les pouvoirs publics ont du droit au logement ainsi que sa mise en œuvre effective sur le terrain. C'est ainsi que le droit au logement s'élargit à un droit à la ville et à la participation. Le droit à la ville ne s'entend pas ici comme le seul droit d'accéder à la ville (tout comme le droit au logement ne se limite pas au droit d'accéder à un logement). Pour reprendre la conception de Jean-François TRIBILLON, « *le droit d'accès n'est pas*

*suffisant pour caractériser le droit à la ville » (TRIBILLON, 2002, p106). Le droit à la ville revendiqué par les habitants des quartiers insalubres et illégaux est aussi un « *droit à la ville comme cadre de vie* » de qualité, incluant le logement, l'emploi, les relations sociales etc. Or « *ce cadre de vie est aussi un cadre d'exercice d'un droit de nature politique, du droit de participer à la cité* » (TRIBILLON, 2002, p106). Les habitants revendiquent - et obtiennent partiellement - un cadre de vie de qualité à la conception duquel ils auront participé en tant que citoyens.*

Conclusion : les exclus régulateurs de l'action publique

Les habitants des quartiers insalubres et illégaux des DOM sont des « exclus » qui parviennent dans certains cas à réguler l'action publique normalisante qui leur est destinée en faisant respecter tout ou partie de leur système de valeurs. Cette régulation de l'action publique entraîne une application locale spécifique du droit au logement, les deux innovations essentielles étant que les habitants entrent dans les « partenaires » et que des valeurs immatérielles de l'habitat soient acceptées par les pouvoirs publics et par les opérateurs.

Des « exclus » soudés et valorisés par l'application de leur système de valeurs sur l'habitat :

Les habitants des quartiers insalubres et illégaux des DOM sont touchés par plusieurs facteurs d'exclusion. Nous avons étudié leur exclusion du logement, caractérisée par l'illégalité de l'occupation du sol ainsi que par l'insalubrité de leur logement. Ils sont privés des droits habituellement rattachés au logement tels que les aides au logement ou, pour les locataires, le droit au maintien dans les lieux. Parallèlement, le fait qu'ils vivent dans des quartiers enclavés et stigmatisés par le reste de la ville constitue une forme d'exclusion de la ville par la ségrégation. « *Des lieux de honte, de haine, de peur, parsèment les cartographies imaginaires de chaque citoyen* » (AGIER, 1999). Là encore cette exclusion est accompagnée de l'absence des droits attribués aux habitants de la ville formelle : les quartiers sont sous-équipés et privés de certains services publics comme le ramassage des ordures ou le nettoyage des espaces verts. Au delà de la sphère de la ville et du logement, les habitants sont aussi, le plus souvent, exclus de l'emploi formel. Enfin, les individus cumulent parfois d'autres facteurs d'exclusion, comme le fait d'être des immigrés – avec ou sans papiers – et le fait d'appartenir à des familles monoparentales ou nombreuses pour lesquelles l'accès au logement est rendu plus difficile encore.

Cependant, les habitants de nos quartiers d'étude se rassemblent autour d'un même système de valeurs sur l'habitat, dont l'application les valorise. Leur système de valeur sur l'habitat se caractérise par la cohabitation de valeurs matérielles mais aussi immatérielles du logement. D'un point de vue matériel, ce qui importe est de disposer des éléments de confort mais

surtout d'espace habitable, et de pouvoir moduler les dépenses financières liées au logement. D'un point de vue immatériel, les habitants recherchent un logement bien situé dans l'espace urbain, à proximité des emplois, des services et d'un environnement naturel. Ils souhaitent également se sentir en sécurité dans leur logement, physiquement mais aussi psychologiquement. Enfin, dépassant les murs de leur propre logement, ils souhaitent vivre dans un quartier joli, tranquille et convivial. C'est une valeur de l'habitat que nous avons appelée « l'ambiance ». Libérés des contraintes de l'habitat normé et la ville planifiée, les habitants des quartiers insalubres et illégaux ont pu mettre leur système de valeurs en application, même si cette application est parfois rendue imparfaite par les contraintes notamment financières qui s'imposent aux plus démunis. Parce qu'ils y vivent selon leur propre système de valeurs sur l'habitat, les habitants sont très attachés à leur lieu de vie.

La tentative d'une action publique autoritaire et normalisante :

Les acteurs institutionnels des politiques urbaines (services de l'Etat et des collectivités locales, élus, aménageurs, bailleurs sociaux, bureaux d'étude, agences d'urbanisme et travailleurs sociaux) ont également des systèmes de valeurs sur l'habitat et sur la ville. Le système de valeurs prédominant est celui que nous avons appelé « ville ordonnée et sûre » et qui s'inspire directement de l'urbanisme moderne des années 50 et 60. Dans ce système, la ville doit être planifiée, géométrique, aérée et sûre. Les logements doivent répondre aux normes de salubrité et de confort édictées par l'Etat. Ce sont des valeurs matérielles qui dominent. Les critères de la sécurité psychologique, de la localisation ou de l'ambiance sont négligés, même lorsque les acteurs défendent une bonne qualité du « cadre de vie ». Dans ce système de valeurs, les quartiers insalubres et illégaux sont « hors normes ». Ils sont en effet décrits comme anarchiques, moches, trop denses, et surtout très risqués. Aux risques sur la santé liés à l'insalubrité s'ajoutent les risques naturels et les risques sociaux. Parallèlement au système de valeurs « ville ordonnée et sûre », on a pu observer que certains acteurs portaient une vision plus positive des quartiers informels.

Cependant, quel que soit le système de valeurs des acteurs institutionnels, de nombreuses contradictions existent dans leurs discours. Ceux qui portent le système de valeur « ville ordonnée et sûre » avouent qu'en se rendant sur le terrain ils sont amenés à reconnaître une

certaine organisation urbaine et sociale dans les quartiers spontanés, même si elle diffère de celle qu'ils imaginent pour le reste de la ville. Ils reconnaissent aussi que les risques tant physiques que sociaux ne sont pas toujours aussi avérés que ce qu'ils avaient initialement imaginé. Quant aux acteurs qui défendent une vision plus positive des quartiers, il est apparu au contraire qu'ils laissent poindre des bribes de discours plus stigmatisantes, qui plaident aussi pour un « retour à la norme » de ces quartiers. Au final, les deux catégories d'acteurs entretiennent des systèmes de valeurs sur l'habitat très différents de celui qui nous avons observé chez les habitants des quartiers insalubres et illégaux. Toutefois, ces systèmes de valeurs sont parfois « fissurés » : ils sont fragiles, ne convainquent pas entièrement ceux qui les portent, et sont donc prêts à être remis en question.

Malgré les fissures qui apparaissent dans les systèmes de valeurs des acteurs institutionnels (et dont ils ne sont sans doute pas toujours conscients), ces derniers vont a priori défendre le système de valeur « ville ordonnée et sûre » pour légitimer l'action publique dans laquelle ils vont s'engager. Les pouvoirs publics vont tenter de normaliser l'espace habité par les « exclus » selon leur propre système de valeur. Un outil est presque automatiquement choisi pour intervenir dans les quartiers insalubres et illégaux, il s'agit de l'outil RHI. Or les opérations RHI que nous avons analysées révèlent bien l'intention normalisatrice des pouvoirs publics. La normalisation touche à la fois la trame urbaine, les logements et les équipements. L'idée n'est pas absente qu'une normalisation de l'espace entraînera une normalisation des modes de vie des habitants... Si l'action publique est apparue comme « standardisante », elle est également standardisée. Les mêmes schémas opérationnels sont initialement appliqués quel que soit le quartier concerné, quels que soient les contextes locaux.

La normalisation de l'espace a des effets paradoxaux, intégrateurs d'une part, excluants et traumatiques d'autre part. En faisant des quartiers insalubres et illégaux des quartiers « comme les autres », elle libère les habitants du stigmate qu'ils portent et les aide à s'intégrer dans la société « normale ». La normalisation est susceptible d'améliorer tant la vie quotidienne des habitants que leurs relations avec les pouvoirs publics et avec les autres habitants de la ville. D'un autre côté, la normalisation efface certains atouts des quartiers, comme les formes alternatives de l'architecture et de la vie économique et sociale. Lorsqu'elle est imposée par les pouvoirs publics aux habitants des quartiers insalubres et

illégaux, elle est vécue par eux comme un danger, le danger de perdre ce qu'ils possèdent et de perdre leur mode de vie.

La mobilisation collective des « exclus » pour la défense de leur système de valeurs :

Le système de valeurs des habitants est mis en danger par le fait que les acteurs institutionnels tentent de normaliser les quartiers, par les opérations RHI, selon leur propre système de valeurs. Signe du danger qu'ils ressentent, les habitants ne restent pas sans voix lorsqu'un projet RHI est annoncé ou démarre sur leur quartier. Ils expriment de la méfiance, de la peur voire de la révolte. D'une façon ou d'une autre ils vont s'opposer aux projets qui sont initialement proposés. Bien que de nombreux autres facteurs puissent bloquer les opérations, comme un manque de portage politique ou des problèmes financiers, administratifs et fonciers, il apparaît que c'est bien l'action collective des habitants qui va être responsable de l'abandon de certains projets et de la réorientation d'autres projets. Bien qu'exclus, les habitants des quartiers insalubres et illégaux ont donc une capacité à se mobiliser collectivement.

Ils se mobilisent pour porter leurs revendications, que les acteurs institutionnels ne prévoient pas, initialement, de recenser ou de prendre en compte quand toutefois ils les recensent. Des méthodes de participation des habitants commencent cependant à se mettre en place en amont des projets pour éviter que les projets ne soient ensuite bloqués, si cela a déjà eu lieu dans le passé. C'est une forme d'apprentissage, qui fait évoluer les méthodes d'action et le fond des projets. Les revendications des habitants, qu'elles soient recensées par les institutions en amont (ce qui reste rare) ou qu'elles s'expriment au cours des projets, sont de deux ordres. D'abord, les habitants demandent le droit de s'exprimer. Ils revendiquent le fait d'être des acteurs du projet, aptes à donner une opinion au regard de leur expérience de « bâtisseurs » et d'usagers des quartiers insalubres et illégaux. Ensuite, ils demandent que leur système de valeur soit au moins en partie respecté. Par exemple, ils demandent le droit d'être relogé au sein de leur quartier, ou de rester dans leur maison même si elle n'est pas tout à fait aux normes. Au-delà du critère de la localisation, ils demandent aussi à choisir le statut

d'occupation de leur nouveau logement en cas de relogement. C'est l'accession à la propriété qui sera majoritairement plébiscitée. Mais ce qui est notable, c'est que leurs revendications ne portent pas uniquement sur les modalités du relogement, bien que les consultations lancées par les acteurs institutionnels se cantonnent souvent à cette seule question. Ils revendiquent également certains équipements publics ainsi que des actions de développement social, économique ou culturel. On retrouve ici le fait que leur système de l'habitat dépasse les murs du logement en lui-même et touchent la vie du quartier dans son ensemble, y compris dans ses volets sociaux et économiques. Pour des individus globalement satisfaits de leur logement mais touchés par des problèmes d'emploi ou d'insertion sociale, il paraît logique qu'ils saisissent l'opportunité d'une intervention publique sur leur quartier pour exiger des actions qui touchent tant au cadre bâti qu'au développement social et économique.

Une régulation originale de l'action publique par les exclus :

Les mobilisations collectives des habitants pour revendiquer le respect de leur système de valeurs induisent une certaine forme de régulation de l'action publique. En effet, les habitants interviennent en cours de route dans un processus où ils n'étaient pas prévus au départ, mais qui va dysfonctionner si ils n'interviennent pas (projets bloqués, conséquence des opérations désastreuses...). Leur pouvoir de régulation amène à modifier l'intervention publique initialement prévue pour l'ajuster aux spécificités locales, c'est-à-dire aux besoins des quartiers insalubres et illégaux.

Comment agit ce nouvel élément régulateur de l'action publique et pourquoi ses actions sont-elles efficaces, c'est-à-dire pourquoi conduisent-elles in fine à transformer l'action publique ? Les formes de leur mobilisation sont variées mais nous avons identifié deux vecteurs privilégiés : les associations d'habitants, qui se forment ou se renforcent à l'occasion des interventions publiques dans les quartiers, ainsi que les actions en justice. Ces vecteurs vont s'activer sous l'impulsion de plusieurs facteurs. En effet, si l'intervention publique est l'événement déclencheur de la mobilisation, il ne suffit pas de ressentir un danger, d'avoir un « ennemi commun », pour s'organiser. Nous avons identifié trois facteurs favorables à la mobilisation, au-delà du danger ressenti. D'abord celui que nous avons appelé l'environnement affectif : les habitants sont globalement soudés par une histoire commune

(les liens familiaux ou ethniques constituant aussi des formes d'histoire commune) et par la mémoire entretenue des luttes passées. En effet, les quartiers ont tous – à l'exception des quartiers très récents ou des quartiers de transit comme Eau Lisette – leurs « anciens », ceux qui sont arrivés au début, ceux qui ont construit le quartier et l'ont défendu parfois dans le sang. Les anciens racontent leurs histoires aux plus jeunes¹²⁷⁸, et la mémoire du quartier perdure. Le facteur de l'environnement affectif entraîne une cohésion du groupe propice à la mobilisation. Le deuxième facteur identifié est celui de la valorisation : valorisation du quartier d'abord, de soi ensuite. Les habitants sont, pour la grande majorité, très attachés à leur quartier. Ils y vivent des trajectoires sociales et résidentielles ascendantes. Ils luttent contre l'image négative de leur quartier aux yeux du reste de la ville. Ils n'intériorisent pas la mauvaise réputation de leur quartier, ils n'intériorisent pas leur propre mauvaise réputation, comme le font souvent les « exclus ». Serge PAUGAM a notamment montré que certains rmistes se dévalorisaient eux-mêmes en reprenant les discours stigmatisants que le reste de la société entretient sur eux (PAUGAM, 1993). Le facteur de la valorisation favorise lui aussi la mobilisation collective, d'abord parce que les habitants se sentent bien et ensuite parce qu'ils peuvent revendiquer au nom « d'attributs positif » : *« pour qu'un mouvement se forme, il ne suffit pas qu'il s'oppose à une domination ; il faut qu'il revendique au nom d'un attribut positif »* (TOURAINÉ, 1999, p. 81). Enfin, le dernier facteur identifié est celui de la preuve de l'efficacité des mobilisations passées. En fait, les habitants se lancent d'autant plus volontiers dans une action collective qu'ils sont optimistes sur leurs chances d'obtenir ce qu'ils veulent, ou au moins une partie de ce qu'ils veulent. Avec ce troisième facteur, nous voyons se mettre en place un cercle vertueux de la mobilisation. Les premières mobilisations permettent de rapprocher les habitants et de les valoriser dans une lutte commune pour un idéal de vie au sein de leur quartier. Cécile PECHU avait tiré le même constat de son étude sur la mobilisation de mal-logés : elle montre qu'il y a une « *'réhabilitation sociale' de ces 'exclus', à travers l'action collective* » (PECHU, 1996, p. 133). Dès lors, si les premières mobilisations ont été couronnées de succès, les habitants n'hésiteront pas à se réengager, forts de leur esprit de groupe et « fiers » de leurs revendications. La mobilisation nourrit la mobilisation.

Les habitants sont ainsi rassemblés autour de valeurs positives qui leur donnent la force de se mobiliser collectivement pour défendre leurs intérêts, c'est-à-dire leur système de valeur sur

¹²⁷⁸ lorsque le dialogue devient difficile entre les générations, les associations tentent souvent d'encourager les

l'habitat. Ils ont ensuite diverses « sources de pouvoir » qui peuvent rendre ces mobilisations efficaces. Ils sont en effet des électeurs non négligeables pour les hommes politiques locaux. Ensuite, ils ont le pouvoir d'avoir déjà un logement (et qui les satisfait le plus souvent) ce qui les met en position de force vis-à-vis des opérateurs et des élus pour négocier « mieux ». N'est-il pas plus facile d'imposer un logement (ou un hébergement dans un centre d'accueil) à celui qui vit dans la rue ou dans des conditions critiques de surpeuplement, qu'à celui qui refusera de quitter le logement qu'il occupe déjà ? Les opérations autoritaires de démolition de logements, même insalubres et illégaux, n'ont pas vraiment bonne presse et ne sont souvent utilisées par les décideurs politiques qu'en dernier recours... Et enfin, si l'illégalité de l'occupation du sol a initialement placé les habitants dans une position fragile - une expulsion pouvant intervenir à n'importe quel moment-, la « durcification » des maisons les conforte au contraire dans leur quartier. La démolition devient d'autant plus difficile que les maisons sont en dur et qu'elles ont visiblement été améliorées par leurs occupants. Là encore les habitants se placent en position de force pour négocier le maintien de leur habitat.

Les exclus parviennent donc à se constituer en acteur incontournable des politiques publiques de lutte contre l'insalubrité dans les DOM. Mais quelle est la nature des changements qu'ils apportent à l'action publique ? Les habitants vont revendiquer des actions matérielles (ou l'annulation de certaines actions matérielles). Mais au-delà, ils revendiquent en réalité deux droits, dont sont habituellement privés les exclus. Le droit à la parole tout d'abord, et ce malgré leur illégalité – ce qui était aussi le cas pour les sans papiers par exemple. Le droit de vivre dans un système de valeur différent ensuite. Il ne s'agit pas seulement de revendiquer le droit à un logement et à un logement décent, comme pourraient le faire les associations telles que le DAL. Plus largement, les habitants de nos quartiers d'étude revendiquent le droit de choisir leur statut d'occupation, la localisation de leur logement dans l'espace urbain et dans celui de leurs relations sociales, de choisir enfin leur trajectoire résidentielle. Dans leur système de valeur, il peut être préférable de conserver un logement insalubre plutôt que de déménager pour rejoindre un logement certes salubre mais moins grand, non agencé à leur guise, éloigné de leur lieu de travail et de leurs réseaux de sociabilités etc.

Les habitants interviennent le plus souvent au cours d'un projet, modifiant les réalisations prévues. Toutefois, il ne s'agit pas uniquement d'une modification marginale du projet car de

plus en plus, les habitants sont considérés par les pouvoirs publics comme un acteur incontournable qu'il est préférable d'associer le plus en amont possible. Ainsi, la concertation tend à devenir plus automatique, même si ensuite, dans sa mise en œuvre concrète, elle n'est pas toujours poussée très loin. Les raisons pour lesquelles on « concerte » sont souvent d'éviter les blocages et pas vraiment de construire un projet répondant mieux aux aspirations des habitants. La « vision du monde » des pouvoirs publics n'a sans doute pas beaucoup changé sur le rôle positif que les habitants peuvent jouer dans la construction même des politiques publiques. Cependant, on ne peut nier que les pratiques de concertation, quelles que soient leurs justifications, se systématisent en amont des projets, ce qui représente une avancée considérable. Peut-on dire pour autant que les habitants sont associés, avant la mise en œuvre opérationnelle d'un projet, à la définition même des grandes lignes de l'action publique de lutte contre l'insalubrité dans les DOM ? En observant le rôle de deux acteurs nouveaux de l'action publique dans le cadre de la Politique de la Ville, les associations d'habitants et les travailleurs sociaux, Jacques DE MAILLARD met en évidence le caractère ambivalent de la prise en compte des associations dans le jeu d'acteur. Selon lui, les associations sont « *à la fois absentes et omniprésentes dans la conduite de l'action publique. Absentes des arènes où se définissent les grandes lignes de cette politique, mais omniprésentes pour ce qui concerne l'opérationnalisation de l'action publique.* » (DE MAILLARD, 2004). Dans nos quartiers d'étude, il apparaît que les habitants sont également omniprésents dans la phase opérationnelle, dans le projet. Mais, il nous semble possible de dire qu'ils participent également indirectement à la définition même de l'action publique, même s'ils ne sont pas physiquement assis à la table des négociations. En effet, ils sont responsables des « changements de cap » de l'action publique dans les quartiers insalubres et illégaux. Par exemple, ce sont leurs mobilisations qui ont donné un coup d'arrêt aux politiques de la « table rase » et ont amené les pouvoirs publics à réhabiliter plutôt que démolir ces quartiers. Aujourd'hui, un nouveau cap semble en franchissement : passer d'une réhabilitation normalisatrice fondée le système de valeurs des pouvoirs publics à une réhabilitation faisant plus de cas de l'existant, et notamment d'un système de valeurs différent, celui des habitants. C'est ainsi que, comme nous l'avons vu, les habitants dont les maisons sont trop insalubres pour être conservées ou améliorées vont être de plus en plus relogés sur le site et dans des logements en accession à la propriété, là où on privilégiait plutôt le logement locatif social auparavant, y compris hors du quartier que l'on souhaitait de toutes

façons « dédensifier ». Certaines opérations auront même l'objectif d'accueillir de nouvelles populations dans des logements neufs construits sur le quartier (que l'on va au contraire chercher à densifier). D'un kyste urbain à démolir ou au moins à dissimuler, les quartiers deviennent donc parfois des lieux dont on parie au contraire sur l'attractivité (parce qu'ils sont bien placés dans l'espace urbain notamment).

Au final, il apparaît donc que les modifications impulsées par les habitants sur les projets concernent tant le fond que la méthode. En outre, elles ne modifient pas seulement les projets d'un point de vue opérationnel, mais elles contribuent à faire évoluer les fondements mêmes de l'action publique dans les quartiers dégradés. Pour reprendre l'expression d'Alain TOURAINE, qui constate que la recherche a plutôt tendance à analyser les faiblesses que les novations des mouvements sociaux des exclus, *« il est trop facile de n'apercevoir que les faiblesses de ces actions ; c'est, au contraire, l'innovation sociale et politique qu'elles portent qu'il faut comprendre, quand bien même elles sont limitées et brèves et souvent dominées par des groupes extérieurs »* (TOURAINE, 1999, p. 85). S'agissant des faiblesses, les mobilisations étudiées sont ponctuelles et restent peu institutionnalisées. Cependant, elles se systématisent dans toutes les opérations de RHI et elles sont progressivement intégrées par les pouvoirs publics. Les mobilisations collectives des habitants conduisent non seulement à faire accepter au moins partiellement un système de valeurs sur l'habitat radicalement différent de celui des pouvoirs publics mais surtout à constituer les « exclus » en partenaire désormais incontournable de l'action publique locale. En ce sens, la part « d'innovation sociale et politique » de ces mobilisations n'est pas négligeable...

Limites du travail de recherche et pistes d'approfondissement :

L'impossible évaluation de l'action publique :

Les opérations RHI lancées dans les DOM sont bien souvent en phase d'étude ou de travaux. Rares sont les opérations achevées. Dans les départements de la Martinique et de la Guyane les opérations nouvelles sont en outre très rares. Il en résulte que, si nous avons pu analyser les modes de construction de l'action publique (qui agit, pourquoi, selon quels principes, avec quels outils, qu'en pensent les habitants...), il n'est pas encore possible de procéder à une réelle évaluation. En d'autres mots, il a été possible d'observer les réorientations déjà opérées

dans les projets en cours, mais il est encore trop tôt pour estimer les effets définitifs d'une opération. Ainsi, il est délicat de mesurer la part des revendications des habitants qui sera réellement prise en compte in fine. De même, il n'est que rarement possible d'observer la vie d'un quartier quelques années après une opération de RHI achevée, ce qui serait sans doute nécessaire pour mesurer le compromis réel entre les systèmes de valeurs des acteurs institutionnels d'une part et des habitants d'autre part.

L'absence de régularisation foncière :

Par ailleurs, nous avons rencontré des difficultés pour analyser l'absence quasiment totale de régularisation foncière dans les quartiers touchés par une intervention publique. Devant mon étonnement, les acteurs interrogés ont souvent répondu en m'affirmant que des projets de régularisation foncière étaient en réflexion ou que des procédures allaient s'engager dans un futur très proche. Certains acteurs n'ont d'ailleurs pas du tout relevé ce « problème », considérant par exemple qu'une opération RHI était achevée quand bien même aucun habitant n'avait pu obtenir de titre de propriété donc entrer dans la légalité (ce qui est le cas à Volga Plage par exemple). Pourtant cette absence de régularisation foncière pose de nombreuses interrogations sur les objectifs réels des interventions dans les quartiers dégradés. Les pouvoirs publics dénoncent l'illégalité tout en n'y touchant absolument pas... Pourrait-on en déduire qu'ils n'acceptent que des modifications marginales de la situation vécue par les habitants ? En déduire qu'ils refusent encore de les considérer comme des habitants de la ville à part entière, avec les droits et les devoirs conditionnés par la légalité ? Peut-être ne parle-t-on pas du « problème » de l'illégalité pour le traiter, mais plutôt parce que l'utilisation même de ce terme révèle *« une intention répressive manifeste, ou en laisse planer la menace, ou encore, ce qui revient au même, souligne la mansuétude dont la puissance publique veut bien faire preuve vis-à-vis des populations fautives, à condition, bien sûr, qu'elles se tiennent tranquilles... »* (DURAND-LASSERVE et TRIBILLON, 2001, p. 72) ?

Le pouvoir des techniciens :

Bien que nous ayons souhaité rencontrer les maires de nos communes d'étude, il s'est avéré

que nous n'avons pu en rencontrer aucun au final. (voir intro). Notre étude serait sans aucun doute utilement complétée par le discours tenu par les élus des collectivités locales, qui semble être (aux dires d'autres acteurs interrogés) plus nuancé et plus proche des besoins de la population que les discours de nombre de techniciens rencontrés. Cependant, nous avons eu globalement l'impression que les maires ne s'investissaient pas beaucoup dans la RHI, même si les situations sont contrastées. En fait, il semble que même si les maires qui s'engagent dans des opérations, ils ne vont pas donner d'orientations précises pour les projets ni regarder le détail opérationnel. Comme l'avaient constaté DURAN et THOENIG en étudiant les relations entre les élus et les administrations, les élus « *pèsent relativement peu de poids sur la définition opérationnelle des orientations, celles-ci étant assumées plutôt par les administrations* » (DURAN et THOENIG, 1996, p. 607). Finalement, les maires ne vont y regarder d'un peu plus près que si une délégation d'habitants mécontents frappe à leur porte. Dans ce cas, ils vont prier l'opérateur, qui agit pour leur compte (en maîtrise d'ouvrage déléguée), de tenir davantage compte des revendications des habitants. Cette absence relative des maires nous semble poser la question du pouvoir des techniciens. Les élus sont-ils phagocytés par les techniciens (leurs propres techniciens ou par ceux de l'extérieur : services de l'Etat, opérateurs et bureaux d'étude) ?

Adapter l'action publique aux usagers de la ville nécessite de traduire les besoins des habitants, de les confronter aux contraintes opérationnelles, financières, politiques etc. et de définir in fine un projet consensuel. Mais les techniciens sont-ils prêts à minimiser leur pouvoir ? Nous avons pressenti, sur notre terrain d'étude, que les opérateurs avaient beaucoup de pouvoir dans la mise en œuvre des opérations RHI (ils en définissent les grandes lignes puis le programme détaillé, ils mettent en œuvre l'opération), et qu'ils n'étaient pas toujours prêts à s'en dessaisir. La plupart se sentent les plus légitimes pour déterminer ce qui est « bien » ou pas pour un quartier. Une grande partie ne se dote par ailleurs pas des moyens nécessaires pour recenser correctement les besoins des habitants : peu d'équipes pluridisciplinaires, MOUS internes composée d'une seule personne, pas toujours formée au travail social etc. Dans d'autres terrains, il pourrait s'avérer que ce sont plutôt les techniciens des services techniques des collectivités qui se saisissent du pouvoir, voire les techniciens des services de l'Etat, même si la tendance est plutôt à une perte de connaissance et de compétence au sein des services de l'Etat, défavorable à leur prise de pouvoir. « *Leurs compétences n'ont pas été mises à jour suffisamment vite ; elles sont empêtrées dans des*

filières étroites et cloisonnées entre elles » (DURAN et THOENIG, 1996, p. 608).

Exclus de l'emploi, insérés par le logement :

Nous avons étudié plus particulièrement une forme d'exclusion vis-à-vis du logement, mais il serait intéressant de mener des études sur les formes d'exclusion vis-à-vis de l'emploi que vivent les habitants du logement « hors normes » (quartiers spontanés, résidents en caravanes...). Les liens entre exclusion du travail et exclusion du logement sont forts. Les exclus du travail connaissent souvent des difficultés de logement. Non désirés dans le parc social, ils sont souvent contraints de trouver refuge dans le parc privé dégradé. Les difficultés à payer un loyer, dans le parc social ou privé, peuvent aussi amener certains individus à perdre complètement leur logement et à devenir SDF. Par exemple, en 1994, la moitié des rmistes en France métropolitaine n'avait pas de « vrai logement personnel : plus de 40% étaient hébergés chez autrui et près de 10% étaient mal logés ou SDF »¹²⁷⁹. Dans les DOM, les SDF sont rares, les exclus du travail parvenant le plus souvent à trouver un logement dans les quartiers spontanés. Or, hormis ceux qui sont exploités par les marchands de sommeil, les habitants ont plutôt un logement stable et qui les satisfait, quand bien même ils ont des situations très précaires vis-à-vis de l'emploi. Par ailleurs, le fait d'avoir un logement stable permet aussi à certains individus de retrouver du travail, ou de développer une activité professionnelle chez eux (déclarée ou non), comme le montrent les ateliers d'artisans, les garages, les épiceries etc. des quartiers spontanés. Enfin, la question se pose également de l'insertion par l'activité et non pas par l'emploi : certains individus peuvent s'insérer dans la société en pratiquant des activités non salariées : investissement dans des associations, formes d'entraide avec les voisins... L'insertion, même relative, par le logement, permet-elle de contrebalancer voire de quitter l'exclusion du monde du travail ?

Les risques naturels, un nouvel élément régulateur pour le futur ?

L'exposition de la plupart des quartiers spontanés à des risques naturels peut remettre en cause les actions de réhabilitation sur le terrain. En effet, si certains risques peuvent être

¹²⁷⁹ Données de la délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion citées dans MILANO 1995, p.24.

endigués à condition de réaliser les travaux nécessaires (comme le risque d'inondation à Volga Plage), d'autres non. A propos du risque sismique qui concerne le quartier de Trénelle, des risques de houle cycloniques dans les quartiers de bord de mer ou encore du risque de glissement de terrain au Mont Baduel, les pouvoirs publics n'ont pas les éléments d'information nécessaire pour déterminer si ces risques peuvent être réduits voire annulés par des travaux compensatoires. Des études de risques plus fines commencent à voir le jour mais cela reste rare. Pour l'instant, la problématique des risques n'est pas assez prégnante pour réorienter les projets : si les habitants résistent, les pouvoirs publics vont plutôt chercher à faire des travaux compensatoires. Toutefois, on peut déjà constater l'influence du glissement de terrain du Mont Cabassou en Guyane, qui pousse l'Etat à refuser les travaux de réhabilitation sur le Mont Baduel. Si une catastrophe naturelle importante touchait un quartier spontané, il serait probable d'assister à un changement radical de l'action publique dans les quartiers précaires. Les risques pourraient être un nouvel élément régulateur de l'action publique dans un futur proche.

Annexes

Annexe 1 – Choix des quartiers d'étude

Quartiers d'étude en Guyane et en Martinique :

Nom du quartier	Localisation dans l'espace urbain	Stade d'urbanisation	Etat des constructions	Contraintes physiques	Situation foncière
Guyane					
Mont Baduel	Périphérie de Cayenne, peu relié au reste de la ville	30ha, 800 constructions et 2000 habitants ¹²⁸⁰ Invasion récente (15 ans) . Quartier en pleine extension.	Mixte : cabanes de tôles, belles maisons	Colline déclarée à fort risque de glissement de terrain depuis 2001	Terrains publics : Etat, département, ville de Cayenne , SEMAGU et privé
Eau Lisette	Proche du centre ville de Cayenne, très bien inséré	7 ha, 250 logements et 680 habitants ¹²⁸¹ . Invasion ancienne et circonscrite.	Une partie bidonville dense de cabanes de tôles et une partie lotissement en dur	Extension limitée par les routes alentour	Terrain privé appartenant à l'hôpital pour la partie bidonville, Aux privés pour la cité
Village Saramaca	Périphérie de Kourou	3 ha, 356 constructions ¹²⁸² , 2800 habitants ¹²⁸³ . Village créé en 1968 lors de la construction du centre spatial.	Mixte constructions en bois et nouvelles constructions dues à la RHI en cours depuis 15 ans.	Aucune	Terrain communal, régularisations en cours

¹²⁸⁰ Estimations DDE septembre 2002. Dossier de présentation au CIT (demande de financement RHI)

¹²⁸¹ Estimations DDE octobre 2003. Dossier de présentation au CIT (demande de financement RHI)

¹²⁸² recensement SIMKO en 1993.

¹²⁸³ estimations SIMKO en 1993.

Martinique					
Trénelle	Centre ville de FdF	37 ha ¹²⁸⁴ , 6000 habitants ¹²⁸⁵ , 1870 logements répartis en 915 constructions ¹²⁸⁶ Quartier ancien très urbanisé (1950)	Constructions en dur à étages, voire des immeubles, nécessitant réhabilitation pour la plupart	Colline très escarpée, soumise à de forts risques sismiques et inondation pour la partie basse	Terrain communal, occupants jouissant de baux emphytéotiques
Volga Plage	Périphérie de FdF, mal relié	17 ha, 1200 constructions et 5000 habitants ¹²⁸⁷ Quartier ancien très urbanisé (1950)	Constructions essentiellement en dur, plutôt maisons, certaines très belles	Partie basse inondable, mangrove, partie haute en colline (pas de risques connus)	Terrains privé, Partie basse sur les 50 pas géométriques voire remblais illégaux

Pourquoi avoir choisi ces quartiers ? En Guyane, la moitié des constructions insalubres recensées se situent à Cayenne (qui compte également la moitié de la population totale de la Guyane). C'est aussi à Cayenne que la crise du logement est la plus préoccupante. Le quartier du **Mont Baduel** est un quartier récent en pleine extension, classé dans les deux sites prioritaires de la ville de Cayenne en matière de RHI. Les premières études ont commencé en 2002 : il s'agit d'affiner la géographie des risques sur le site et d'analyser les possibilités de relogement pour la quasi-totalité des habitants, qu'il est prévu de déloger. Ce quartier est très mixte, tant au niveau de l'état des constructions que des populations qui les occupent. Il cumule les problématiques liées aux risques, ce qui est rare en Guyane, et à l'immigration. Plus qu'une urgence sanitaire (qui existe toutefois partiellement), l'intervention sur ce quartier représente donc plutôt une urgence politique pour les élus de la ville comme pour l'Etat qui souffre encore de n'avoir pas anticipé un glissement de terrain sur une colline similaire en 1996. Le site **d'Eau Lisette** constitue le deuxième site prioritaire de la ville de Cayenne. L'idée d'y conduire une opération de RHI y est par contre beaucoup plus ancienne, un premier arrêté d'insalubrité ayant même été pris en 1994, mais resté sans effets. De nouvelles

¹²⁸⁴ 22 ha seulement font l'objet de la RHI (et des recensements de constructions) : les sous-quartiers Trénelle-Citron-Grosses Roches

¹²⁸⁵ RGP INSEE 1999, remarque: la population des 22 ha de la RHI est de 2500 habitants.

¹²⁸⁶ Sur le secteur de 22 ha uniquement. Pas d'enquête logement sur le reste du quartier de Trénelle.

¹²⁸⁷ Estimations SEMAFF en 2003.

enquêtes sociales et sur le bâti ont ainsi été entamées en 2002, sur un site élargi. Le quartier est en effet composé à la fois d'un secteur de bidonville et d'un lotissement légal en dur, comportant toutefois de nombreuses poches d'insalubrité en fond de jardins. La partie bidonville est un des rares quartiers à ne pas avoir évolué spontanément en termes d'aspect des constructions (encore en tôles uniquement). Ce bidonville est en outre très médiatisé à Cayenne, et particulièrement stigmatisé notamment par les populations immédiatement voisines qui ont même tenté d'éradiquer elles-mêmes le bidonville en « empruntant » un bull à la mairie... Il devrait faire l'objet d'une « opération bulldozer » à l'ancienne mode... Le **Village Saramaca** est quant à lui un quartier de Kourou, où les jeux d'acteurs sont très différents de ceux à l'œuvre à Cayenne. Il fait l'objet d'une très ancienne RHI, entamée en 1995. Il regroupe des ethnies « businengé » représentées par des chefs coutumiers. Les modes d'habiter et le rapport au sol y revêtent donc des spécificités liées à la permanence d'un droit coutumier. La RHI s'appuie par ailleurs sur une méthode poussée de concertation avec les habitants et de respect des modes d'habiter traditionnels. Très emblématique, cette RHI peine toutefois à s'achever et constitue un véritable gouffre financier.

En Martinique, l'insalubrité est répartie sur l'ensemble des communes de l'île mais j'ai choisi de me concentrer sur Fort-de-France où sont concentrés les plus grands et les plus mythiques quartiers populaires de la Martinique. **Trénelle** est le quartier insalubre le plus peuplé de Fort-de-France (et de Martinique). Aujourd'hui très urbanisé, il ne fait l'objet d'une RHI que depuis 2000 (premier dossier de présentation pour l'obtention de subventions RHI) et l'opération assez controversée n'a pas encore commencé. Il est soumis à des risques très forts. C'est aussi le quartier d'origine de l'actuel maire de Fort-de-France, dont l'action est par conséquent très attendue. **Volga Plage** est un des rares quartiers sur lequel la RHI soit désormais soldée (bien que non achevée à 100%). Très urbanisé, ce quartier est dynamisé par une vie associative très structurée. Il reste pourtant très stigmatisé dans le reste de la ville.

Quartiers d'étude en Guadeloupe et à La Réunion :

En Guadeloupe et à La Réunion, l'objectif initial était de ne pas choisir des quartiers situés dans les villes centres comme ce fut le cas en Guyane avec Cayenne et en Martinique avec Fort-de-France. Lors des premières missions en Guyane et en Martinique, antérieures à celles réalisées en Guadeloupe et à la Réunion, il était par ailleurs apparu que le foncier était à la fois un des facteurs de blocage principaux des RHI et une des revendications majeures des

habitants, qui souhaitent au mieux être régularisés sur leur parcelle et au minimum voir leur occupation sans titre tolérée. C'est pourquoi j'ai choisi de sélectionner des quartiers situés sur la zone des 50 pas géométriques en Guadeloupe, et sur des communes ayant des politiques foncières volontaristes à La Réunion.

En Guadeloupe, la commune de Capesterre Belle Eau compte de nombreux quartiers insalubres sur la zone dite des cinquante pas géométriques. L'un d'eux a été privilégié : le quartier de **Cayenne**. Une opération de RHI y est en effet engagée depuis 1984, qui entre en 2004 dans la phase finale des travaux. C'est également l'un des premiers quartiers qui devrait faire l'objet d'une vaste opération de régularisation foncière des occupants. Le quartier a beaucoup évolué spontanément depuis les années 60, où il s'apparentait à un véritable bidonville. Un peu à la manière de Volga Plage, il est décrit comme un haut lieu de la délinquance en Guadeloupe mais des associations de quartiers luttent pour améliorer le quotidien des habitants et revaloriser son image dans le reste de la ville. Le petit quartier de **Saint Sauveur** est également situé sur les 50 pas géométriques de la commune de Capesterre Belle Eau. Il fait partie des premiers sites étudiés par l'agence des 50 pas géométriques de la Guadeloupe. D'occupation très ancienne, le site est partiellement soumis à des risques d'inondation et d'affaissement de falaises. Il ne fait pas l'objet d'une opération de RHI mais les premières enquêtes (datant de 2003) réalisées par l'agence des 50 pas ont fait apparaître une insalubrité importante. Il compte 135 logements répartis sur 10 hectares, hébergeant 409 habitants. Enfin, une analyse des pratiques de la RHI en Guadeloupe ne pouvait s'exonérer d'un regard sur le quartier de **Boissard**, qui fait l'objet de la plus longue RHI de France. Situé aux portes du Centre Ville de Pointe-à-Pitre, Boissard était un bidonville de 60 hectares comptant 5300 personnes et 17000 logements. La RHI a été lancée en 1983 par les premières études sociométriques. Le quartier est aujourd'hui divisé en deux secteurs très distincts : un quartier d'immeubles neufs à l'emplacement des premières cases démolies, et un secteur encore bidonvillisé sur lequel l'opération de RHI continue. Cette opération de RHI est l'une des plus célèbres en outre-mer comme en métropole. Ses détracteurs critiquent la politique de la table rase et la constitution de grands ensembles traumatisants pour les anciens habitants du bidonville, ses défenseurs louent les efforts d'insertion, notamment architecturale, avec les quartiers voisins ainsi que la mixité réalisée sur le nouveau quartier, en termes de types de logements, d'équipements et de services. Il est prévu de conserver la mémoire de ce qu'était le mythique bidonville de Boissard en ne démolissant pas mais en réhabilitant sur place le

cœur historique du bidonville, appelé Vieux Boissard.

Enfin, à la Réunion, deux communes ont été privilégiées en raison de leurs stratégies foncières volontaristes et des opérations de RHI en cours : Saint-Pierre et Le Port. Dans la commune du Port, le quartier de **Say Piscine** est situé dans la première couronne ceinturant le centre ville. Il est presque exclusivement composé de cases en tôles reliées par des chemins de terre, malgré l'ancienneté de son occupation. Une opération de RHI s'y est engagée en 2003 (par la réalisation des études préalables et pré opérationnelles). Le quartier compte 242 logements. Il regroupe de nombreuses familles dites « familles migrantes », venues de l'Océan Indien (Mayotte, Comores, Madagascar). L'opération est pilotée par un architecte sociologue reconnu pour ses méthodes de concertation avec les habitants. Le quartier de **Rivière des Galets** a quant à lui déjà fait l'objet de la première tranche d'une opération de RHI. A la manière de Boissard, il est séparé en deux entités distinctes : celle qui a fait l'objet de la RHI et le secteur encore non touché, sur lequel les études pré opérationnelles ont été achevées en 2003. La RHI première tranche fait partie des rares opérations qui ont été officiellement évaluées. Mal vécue par les habitants relogés, cette opération a par ailleurs entraîné un mouvement « anti-RHI » dans l'ensemble de la ville du Port. Pour la réalisation de la deuxième tranche, la méthode d'action des pouvoirs publics a donc été radicalement modifiée. Une large concertation avec les habitants s'est engagée, menée par le même opérateur que sur Say Piscine. Le quartier s'étend sur 14 hectares, il compte 350 logements et 1350 habitants, dont 30% sont des familles migrantes. Sur la commune de saint-Pierre, également engagée dans une politique d'aménagement urbain fondée sur une solide stratégie foncière, le quartier de **Basse-Terre** revêt une importance particulière au regard de la RHI : il a déjà été touché par une première opération (RHI première tranche) et entre actuellement dans la deuxième phase des travaux (RHI deuxième tranche). Il s'agit d'un quartier d'origine rurale, rattrapé par la ville. Et contrairement aux autres quartiers étudiés, le foncier n'y appartient pas majoritairement aux collectivités publiques mais à des occupants privés. De nombreuses expropriations vont donc être nécessaires pour la réalisation du projet. Une MOUS travaille en étroite relation avec les habitants pour préparer la deuxième phase de la RHI.

Annexe 2 – Choix des matériaux utilisés :

Pour pallier les difficultés à interroger de larges échantillons de population dans chacun des quartiers d'étude, nous avons choisi d'interroger de façon préférentielle les « référents » des quartiers : les leaders des associations d'habitants et les personnes âgées reconnues comme porte-paroles sur l'histoire de leur quartier. Entrer par les associations de quartier s'avérerait d'autant plus indispensable que les quartiers insalubres et illégaux sont souvent difficiles d'accès (au sens propre comme au sens figuré d'ailleurs). Il n'est pas souhaitable d'entrer dans le quartier sans y avoir été préalablement invité, sans avoir un rendez-vous formel avec une personne bien connue de tous les autres habitants. Comme précisé plus haut, la Martinique et la Guyane ont constitué les deux DOM « privilégiés » de notre étude. C'est donc dans ces deux départements que nous avons cherché le plus activement à rencontrer les habitants de nos quartiers d'étude. En Guyane, la prise de contact avec des habitants a été plus ou moins compliquée. Pour le quartier d'Eau Lisette, nous avons pu rencontrer sans aucune difficulté Bernadette M., vice-présidente de l'association de défense des habitants de la Cité Eau Lisette (partie résidentielle jouxtant le bidonville). Il s'agit en effet d'une personne très médiatisée et bien connue de tous les acteurs institutionnels de la lutte contre l'insalubrité en Guyane. Bernadette M. passe volontiers à la télévision et a ses entrées auprès du maire de Cayenne. Elle lutte depuis plus de dix années pour que la mairie se lance dans un projet de RHI à Eau Lisette, et a fini par avoir gain de cause puisqu'une opération s'est lancée en 2003. Bernadette M. nous a permis de rencontrer certains habitants de la partie « Cité » d'Eau Lisette, de visiter ce secteur et nous a apporté sa propre vision du bidonville voisin. Nous avons pu aussi rencontrer sans difficultés David A., jeune habitant de la Cité recruté par la SIGUY (opérateur de la RHI) pour assurer la médiation entre les pouvoirs publics et les habitants, notamment ceux du bidonville. C'est grâce à lui que nous avons pu visiter en détail le bidonville et y rencontrer certains habitants. David A. m'a aussi permis de rencontrer les premiers habitants relogés hors du bidonville dans le cadre de la RHI. Notons que sa hiérarchie a peu apprécié mon intrusion dans le bidonville, à une période où les démolitions en cours renforçaient la tension sur le secteur, et encore moins apprécié que je prenne contact avec les premiers relogés. Il m'a donc fallu transmettre une demande écrite officielle au

directeur de la SIGUY pour avoir le droit de retourner dans le bidonville prendre des photos, le bidonville étant en quelques sortes considéré comme la propriété de l'opérateur. Pour le Mont Baduel, la situation a été contrastée. Sur l'un des versants du quartier, une association est très active : « Génération Guyanaise » et entretient des contacts réguliers avec la mairie. Cela m'a permis d'entrer rapidement en contact avec le président et le vice-président de l'association, qui m'ont permis à leur tour d'interroger l'une des personnes dont la maison avait été démolie par l'Etat parce que construite illégalement. Par contre, rencontrer des habitants de l'autre versant du Mont Baduel a relevé du parcours du combattant. Il était connu qu'une autre association y était présente mais personne n'a été en mesure de me donner le nom d'un de ses membres. J'ai donc fini par me rendre seule dans le quartier, à la recherche d'un hypothétique trésorier qui pourrait me donner de plus amples renseignements. Sur place, on m'a indiqué deux personnes ressources et un rendez-vous a été fixé avec ces mystérieux interlocuteurs quelques jours plus tard. Il s'agissait de Watson C. et Michel J., haïtiens d'une quarantaine d'années qui allaient me donner de très nombreux renseignements sur leur quartier et sur ses habitants, en partie dans l'espoir que mon travail pourrait les aider à avoir gain de cause dans une histoire de régularisation foncière portée devant la justice. Nul doute que si j'avais pu les rencontrer plus tôt, ils m'auraient permis de rencontrer d'autres habitants de cette partie du Mont Baduel, qui reste la plus stigmatisée. S'agissant du quartier de la BP 134, il fut là encore très difficile d'avoir un contact. C'est le chargé de mission RHI de la DDE qui m'a emmenée sur place et aidée à obtenir un rendez-vous avec un ancien leader de l'association d'habitants désormais dissoute. Mon dernier quartier d'étude est le Village Saramaca à Kourou. Sur ce quartier, nous avons rencontré non pas un leader d'association mais le capitaine d'un des trois groupes de Noirs Marrons peuplant le quartier : le Capitaine A., chef des bonis. Le quartier est en effet dirigé par trois « capitaines », élus par la population des trois groupes concernés : les Bonis, de nationalité française, les Saramaca et les Bosh, de nationalité surinamienne. C'est le Capitaine A. qui nous parlé de la vie des habitants dans son quartier. En Martinique, aucun des acteurs institutionnels préalablement rencontrés n'était en mesure de m'indiquer une personne ressource à contacter ni à Volga Plage ni à Trénelles (premier signe de l'absence de relations, ou de relations pérennes, entre les institutionnels et les habitants). Finalement, un des techniciens de la cellule RHI de la DDE m'a révélé que son frère était membre d'une association d'habitant de Volga Plage et c'est ainsi que j'ai pu entrer en contact avec Jean-Michel A., le frère, et Christophe J., ami de Jean-

Michel également membre de l'association Dyenm. Christophe J., sans doute proche de la cinquantaine, allait se révéler être une personne ressource très précieuse. Arrivé en bas âge à Volga et fils d'une des femmes fortes de la création du quartier, il est connu et respecté de l'ensemble des habitants du quartier. Ainsi, non seulement il s'est trouvé avoir une très bonne connaissance de l'histoire du quartier, mais en outre il m'a raconté l'histoire de nombreux habitants et m'a permis d'en rencontrer plusieurs. S'agissant de Trénelle, nous avons eu encore plus de difficulté à entrer en contact avec des habitants et à nous rendre sur le quartier. C'est l'une des deux conseillères municipales, toutes deux rencontrées à la mairie de Fort-de-France, qui nous a finalement permis de pénétrer dans le quartier et de rencontrer quelques personnes, notamment les membres du Club du troisième âge, susceptibles de me parler de l'histoire du quartier et de son évolution.

En Guadeloupe et à La Réunion, nos missions de terrain étaient plus restreintes dans le temps aussi nous avons privilégié les entretiens avec les acteurs institutionnels et des visites de terrain avec ces derniers. Malgré cela, quand cela a été possible nous avons aussi interrogé des habitants. S'agissant de Say Piscine et de Rivière des Galets, le temps passé avec l'architecte Léon Attila CHEYSSIAL, très fin connaisseur des familles de ces deux quartiers, nous a permis d'obtenir des renseignements de « seconde main » très nombreux sur la vie au sein des quartiers. S'agissant du quartier de Basse-Terre, dans la commune de Saint-Pierre, c'est la conseillère en économie sociale et familiale recrutée en tant que chef de projet MOUS sur la RHI qui nous a donné de nombreuses informations et permis de rencontrer Augustin et Pauline S. ainsi que Rosaline A. Notons qu'à La Réunion, les ouvrages des anthropologues Eliane WOLFF et Michel WATIN (également interrogé dans le cadre de cette thèse) ainsi que la thèse de Léon Attila CHEYSSIAL nous ont permis de compléter notre vision de la vie des habitants des quartiers insalubres et illégaux. Les travaux d'anthropologie sur l'habitat dans les DOM sont rares, comme nous l'avons vu plus haut. Aucun ne porte sur notre sujet d'étude en Martinique ou en Guyane. En Guadeloupe, on aura uniquement pu s'appuyer sur certains travaux de l'anthropologue Albert FLAGIE qui a réalisé sa thèse de doctorat sur le quartier de Boissard (cependant cette thèse a plus de 20 ans). Cet anthropologue a accepté de me recevoir longuement ce qui m'a permis là encore d'avoir des matériaux, même de seconde main, sur les habitants des quartiers insalubres et illégaux en Guadeloupe. Mais dans mes deux autres quartiers d'étude en Guadeloupe, Saint Sauveur et Kayenn, il n'existe pas de sources universitaires. Le travail préalable d'identification des leaders des associations

d'habitants n'a pas été aisé là encore. Pour le quartier de Kayenn en Guadeloupe, c'est un des membres les plus actifs de l'association de défense des habitants « Kayenn Doubout », Gilles V., qui nous a servi de personne référente. C'était en fait l'ami d'un chargé d'opération de l'agence des 50 pas géométriques qui nous avait accordé un entretien. Gilles V., enfant du quartier, m'a fait visiter Kayenn et rencontrer certains habitants (Michèle B. et Jeannine M.). Il m'a également permis de participer à une journée de pique-nique au bord de la rivière jouxtant le quartier, organisée par l'association pour les enfants et les jeunes du quartier. Par contre, nous n'avons pas pu rencontrer d'habitants au sein de nos deux autres quartiers d'étude : Saint-Sauveur et Boissard. Nous nous sommes contentés pour ces quartiers d'une visite de terrain organisée par l'agence des 50 pas pour Saint Sauveur et par la SEMAG pour Boissard, l'opérateur RHI du quartier. En Guadeloupe, nous avons également cherché à interroger des habitants de quartiers illégaux concernés par une régularisation foncière, fait globalement très rare dans les DOM. L'agence des 50 pas géométriques m'a permis d'identifier deux des premières personnes à avoir bénéficié d'une régularisation sur les 50 pas géométriques au titre de la loi du 31 décembre 1996 : Edwige C. et Marc T., habitants de la Cité Charles Gabriel à Sainte-Rose.

Au total, nous avons réalisé 37 rencontres ou entretiens avec des habitants de nos quartiers d'étude, sur 87 entretiens ou rencontres au total. Nous parlons de « rencontre » lorsqu'ils s'agit d'une discussion plutôt informelle, non planifiée. Nous parlons « d'entretien » lorsqu'il s'agit d'une discussion planifiée à l'avance et par conséquent enregistrée sur dictaphone. Par exemple, les 13 et 18 novembre 2002, lors de mes premières visites à Volga Plage, j'ai rencontré Jean-Michel A. et Christophe J. qui m'ont parlé du quartier pendant qu'ils me le faisaient visiter. Il s'agit de « rencontres », même si elles ont été longues et riches d'informations. Ce n'est que le 07 avril 2004, au terme de nombreuses « rencontres », que j'ai réalisé un entretien en bonne et due forme avec Christophe J., ce qui nous a d'ailleurs permis de parler de son histoire personnelle et plus seulement du quartier en général. Les rencontres et entretiens ainsi que les visites « guidées » des quartiers ont permis d'élaborer le système de valeurs des habitants mais aussi d'identifier leurs réactions et leurs attentes face à l'intervention publique, ce qui alimentera la troisième partie de la thèse.

Les matériaux utilisés pour la seconde partie, relative à l'action publique menée dans les quartiers insalubres et illégaux, sont les entretiens menés auprès des acteurs institutionnels

mais aussi toute la « littérature grise » concernant l'habitat insalubre et illégal dans les DOM : études pré-opérationnelles d'opérations de RHI, rapports d'avancement d'opérations RHI, diagnostics plus généraux sur l'habitat, inventaires de l'habitat insalubre, enquêtes population, guides méthodologiques, etc. Quant aux entretiens, nous avons identifié les différents organismes qui intervenaient dans la lutte contre l'insalubrité ou plus globalement dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat dans les DOM . Dans les 4 DOM, il s'agit des services de l'Etat (DDE, DSF et DSDS, sachant que selon les DOM les implications des DSF et des DSDS sont variables, ce qui explique que nous ne les ayons pas systématiquement rencontrées) ; des collectivités locales (élus et techniciens) ; des aménageurs et organismes bailleurs sociaux ; des agences d'urbanisme et bureaux d'étude ; et enfin des travailleurs sociaux quand il y en avait. S'agissant des collectivités locales, il ne nous a pas été possible de rencontrer d'élus, bien que nous l'ayons souhaité au départ, particulièrement en Guyane et en Martinique. A Cayenne, nous avons tenté de rencontrer le maire de la ville mais à la veille de notre entretien, il m'a été signalé que c'était le directeur de Cabinet qui allait finalement me recevoir. A Fort-de-France nous avons également tenté de rencontrer le maire, Serge Letchimy, d'autant qu'il était l'auteur d'un ouvrage sur les quartiers spontanés de la ville datant de 1992 (LETCIMY, 1992). Il était prévu de le rencontrer suite à une réception qu'il organisait à la mairie de Fort-de-France à l'occasion des biennales de l'architecture, mais il n'a pas pu se rendre à cette réception et nous n'avons pu fixer une autre date. C'est finalement le chef de projet GPV de la ville de Fort-de-France qui devait me recevoir pour évoquer la politique municipale en matière de logement, mais suite à une réunion imprévue il n'a pu m'accorder l'entretien planifié. Notons qu'en Martinique, lors de notre première mission de terrain en novembre 2002, 8 des 25 entretiens planifiés ont été annulés à la dernière minute (ou bien la personne n'était pas au rendez-vous, sans même avoir prévenu préalablement). C'est donc près d'un tiers des rendez-vous qui ont été finalement annulés... S'il n'a pas été possible d'interroger les élus, nous avons toutefois pu obtenir, pour toutes nos villes d'étude ou presque, des entretiens avec des membres des services techniques : responsable de la division urbanisme et aménagement à la Ville de Cayenne, directrice du bureau de la planification et du droit des sols de la ville de Fort-de-France, coordinateur RHI de la ville du Port à La Réunion, ou encore directeur de Cabinet de la ville du Moule en Guadeloupe. Notons que nous avons pu également interroger les deux conseillères municipales du quartier de Trénelle à Fort-de-France. Enfin, nous avons pu assister à une réunion publique sur le

réaménagement d'un quartier illégal dans la ville du Moule, en Guadeloupe, réunion présidée par la députée-maire de la ville. Ces différents entretiens et réunions nous ont permis d'avoir des éléments d'information sur les politiques municipales, même en l'absence d'entretien avec les élus eux-mêmes. Au delà des acteurs institutionnels, nous avons rencontré également les architectes, sociologues ou anthropologues susceptibles de compléter notre vision sur les quartiers insalubres et illégaux : les architectes Gustavo TORRES en Martinique et Léon Attila CHEYSSIAL à La Réunion, ainsi que les anthropologues Michel WATIN (La Réunion) et Albert FLAGIE (Guadeloupe). Enfin, nous avons rencontré un avocat spécialisé dans la défense des habitants des quartiers insalubres et illégaux en Guyane et aux Antilles, qui a pu nous fournir quelques informations sur les procès en cours à Eau Lisette et au Mont Baduel (Cayenne). Au total, 50 entretiens ont été réalisés avec des acteurs autres que les habitants des quartiers d'étude dont 45 avec des acteurs institutionnels directement impliqués dans la lutte contre l'insalubrité dans les DOM.

Annexe 3 – Liste des entretiens

Les entretiens avec les acteurs institutionnels sont notés « A », ceux avec les habitants des quartiers d'étude sont notés « B ». Les noms des habitants interrogés ont été changés.

Guyane 2002

Entretien 1A	Mr ROBEIRI, inspecteur santé et environnement à la DSDS lundi 29 avril 2002
Entretien 2A	Alain FOURMONT, chef de projet RHI à la SIMKO et Pierre-Yves PERROT, directeur de l'EPAG Jeudi 2 mai 2002
Entretien 3A	Christophe MASCITTI, ingénieur, chef de la cellule ZAPOS à la DDE vendredi 3 mai 2002
Entretien 4A	Arlette FRANCOIS, assistante sociale en formation, lundi 6 mai 2002
Entretien 5A	Mr COLIN, chef du service des domaines à la DSF Mardi 7 mai 2002
Entretien 6A	Jean-Christophe ROBIN, urbaniste, bureau d'études C2R Mardi 7 mai 2002
Entretien 7A	Antoine JEAN-BAPTISTE-ADOLPHE, chargé de la cellule RHI à la DDE Vendredi 10 mai 2002
Entretien 8A	Jean-Michel MOREAU, directeur de l'ARUAG Lundi 13 mai 2002
Entretien 9A	Mme GALLOT, conseillère technique à la DSDS Lundi 13 mai 2002
Entretien 10A	Astrid POULAIN BORDES, urbaniste, responsable de la division urbanisme et aménagement de la Ville de Cayenne, mardi 14 mai 2002
Entretien 11A	Nadine CLERIL, chargée d'opérations à l'EPAG Mardi 14 mai 2002
Entretien 12A	Patrice PIERRE, responsable du pôle foncier à l'EPAG Mardi 14 mai 2002
Entretien 13A	Bruno CHAUVIER, directeur général de la SIGUY Mercredi 15 mai 2002

- Entretien 1B Capitaine A., la cinquantaine, conducteur de mini bus, chef des bonis au Village Saramaca,
Jeudi 9 mai 2002
- Entretien 2B Steven O., la quarantaine, instituteur, vice-président de l'association Génération guyanaise, habitant du Mont Baduel
Dimanche 12 mai 2002
- Entretien 3B Bernadette M., 55-60 ans, infirmière, vice-présidente de l'association de défense des habitants de la Cité d'Eau Lisette,
Mardi 14 mai 2002

Martinique 2002

- Entretien 14A Gustavo TORRES, architecte,
Mardi 5 novembre 2002
- Entretien 15A Mme MAURICE-MADELON, directrice du bureau de la planification et du droit des sols, Ville de Fort-de-France,
Mercredi 6 novembre 2002
- Entretien 16A Louis SUIVANT, directeur de l'ADUAM
Mardi 12 novembre 2002
- Entretien 17A Mme CILLA-SOUCHETTE, service du contentieux de l'urbanisme à la DDE
Jeudi 14 novembre 2002
- Entretien 18A Jean-Michel HEJOAKA, chargé d'opérations RHI à la SEMAFF
Vendredi 15 novembre 2002
- Entretien 19A Josette BLATEAU, DSDS
Lundi 18 novembre 2002
- Entretien 20A Guy LOUISON, directeur d'Ozanam,
Mercredi 20 novembre 2002
- Entretien 21A Catherine JEAN-BAPTISTE, bureau d'études CARUA
Mercredi 20 novembre 2002
- Entretien 22A Manuella SULIO, chargée d'opérations habitat et développement urbain à la CCNM,
Jeudi 21 novembre 2002
- Entretien 23A Guy BOUDIMBOU, ingénieur, chef de la cellule RHI à la DDE
Jeudi 28 novembre 2002
- Rencontre 4B Antoine ALEXANDRE, 35-40 ans, technicien à la cellule RHI à la DDE, ancien habitant de Volga-Plage,
Mercredi 13 novembre 2002
Renommé Eric A.

Rencontre 5B	Jean-Michel A, 35-40 ans, animateur à l'association Dyemn, habitant de Volga-Plage et Christophe J., 45-50 ans, médiateur de quartier, ancien habitant de Volga-Plage, Mercredi 13 novembre 2002
Rencontre 6B	Jean-Michel A. et Christophe J., Lundi 18 novembre 2002
Entretien 7B	Mme Gilda, 75 ans, épicière à Volga Plage, Vendredi 22 novembre 2002
Entretien 8B	Mme DURAND, 60-65 ans, retraitée, Volga Plage, Vendredi 22 novembre 2002
Entretien 9B	Iphigénie S., 35-40 ans, ancienne habitante de Trénelle, élue municipale de Trénelle, Commission environnement à la Ville de Fort-de-France, Jeudi 28 novembre 2002
Rencontre 10B	Stéphanie J., 16 ans, lycéenne à Volga-Plage, Jeudi 28 novembre 2002
Rencontre 11B	Andrée S., 60-65 ans, handicapée, retraitée à Volga-Plage, Jeudi 28 novembre 2002
Rencontre 12B	Jean-Charles M., 40-45 ans, habitant de Volga Plage Jeudi 28 novembre 2002
Rencontre 13B	Adelphe Honoré S., 75 ans, pêcheur à Volga-Plage, Jeudi 28 novembre 2002

La Réunion 2003 :

Entretien 24A	Marie-Françoise PADEAU, responsable DSU à l'agence Ouest de la DDE Vendredi 23 mai 2003
Entretien 25A	Elisabeth SEENIVASA-PILLAI, consultante à l'AGORAH Lundi 26 mai 2003
Entretien 26A	Sylvie DELABEYE, chef du service aménagement et urbanisme de l'agence Sud de la DDE et Thierry PAYET, chef de la direction de l'aménagement du territoire à la Ville de saint-Pierre Mardi 27 mai 2003
Entretien 27A	Mr DENYS, responsable du service santé et environnement à la DRASS Mercredi 28 mai 2003
Entretien 28A	Jean-Louis GRANDVAUX, directeur de l'AGORAH Mercredi 28 mai 2003
Entretien 29A	Léon Attila CHEYSSIAL, architecte sociologue, directeur du Cabinet Réa'R

Jeudi 29 mai 2003

- Entretien 30A François DAVENNE, chef du service habitat urbanisme et aménagement de la DDE et Manuella INES, chargée de mission RHI à la DDE
Lundi 2 juin 2003
- Entretien 31A Stéphanie TRAVERSIER, conseillère en économie sociale et familiale, chef de projet MOUS à la SIDR
Mardi 3 juin 2003
- Entretien 32A Frédéric BOUQUILLARD, urbaniste, chargé d'opération à la SIDR
Mercredi 4 juin 2003
- Entretien 33A Laurent BOUSSIN, chef du service aménagement de la SIDR ancien chargé d'opération à la SEMADER
Mardi 10 juin 2003
- Entretien 34A Didier TARTREAU, SHLMR
Mercredi 11 juin 2003
- Entretien 35A Alain DRENEAU, coordinateur RHI à la Ville du Port
Vendredi 13 juin 2003
- Entretien 36A Michel WATIN, professeur de communication à l'Université de la Réunion Docteur en anthropologie urbaine
Vendredi 13 juin 2003
- Rencontre 14B Augustin et Pauline S., couple de retraités, habitants de Basse-Terre
Mardi 3 juin 2003
- Rencontre 15B Rosaline A., 50-55 ans, ancienne habitante de Basse-Terre
Mardi 3 juin 2003

Guadeloupe 2004 :

- Rencontre 37A Philippe BIKHI, chargé d'opération à l'agence des 50 pas géométriques
Mardi 3 février 2004
- Entretien 38A Albert FLAGIE, anthropologue, ancien habitant de Boissard
Jeudi 5 février 2004
- Entretien 39A Jean-Luc ROMANA, urbaniste, directeur de cabinet de la député-maire du Moule
Jeudi 5 février 2004
- Entretien 40A Patrick WEIRBACK, chargé d'opération Boissard à la SEMAG
Mardi 10 février 2004
- Entretien 41A Reynald LABELLE, directeur du service aménagement à la SIG Et Patrice SIMON, responsable RHI au service aménagement de la SIG
Jeudi 12 février 2004

- Entretien 42A Marie-Paule ROMANA, responsable RHI à la SEMSAMAR
Jeudi 12 février 2004
- Entretien 43A Franck CHAUVEL et Jean-Luc CAFOURNET, bureau d'études URBIS
Vendredi 13 février 2004
- Entretien 16B Gilles V., 35-40 ans, coordinateur culturel à la Ville de Capesterre,
responsable de la commission culturelle de l'association « Kayenn Doubout »
habitant de Kayenn
Vendredi 6 février 2004
- Rencontre 17B Michèle B., 35-40 ans, et Jeanine M., 55-60 ans, habitantes de Kayenn
Samedi 14 février 2004
- Entretien 18B Edwige C., 65-70 ans, retraitée, habitante de Sainte-Rose,
Mercredi 18 février 2004-08-03
- Entretien 19B Marc T., 40-45 ans, salarié, habitant de Sainte-Rose,
Mercredi 18 février 2004

Martinique 2004 :

- Entretien 44A Guy BOUDIMBOU, chef de la cellule RHI à la DDE
Jeudi 25 mars 2004
- Rencontre 20B Christophe J. et Mme Gilda
Mercredi 24 mars 2004
- Entretien 21B Louis E., 55-60 ans, chômeur, habitant de Volga Plage
Lundi 29 mars 2004
- Entretien 22B Mariette B., 65 ans, retraitée, habitante de Trénelle, Conseillère municipale
Jeudi 1^{er} avril 2004
- Rencontre 23B Christophe J. et César H., 39 ans, professeur d'histoire, président de
l'association Dyemn, habitant de Volga Plage,
Samedi 3 avril 2004
- Rencontre 24B Association du troisième âge de Trénelle
Lundi 05 avril 2004
- Rencontre 25B Sylvie C., 25-30 ans, habitante de Trénelle, et Mariette B.
Mercredi 07 avril 2004
- Entretien 26B Christophe J.
Mercredi 07 avril 2004
- Entretien 27B César H.,
Jeudi 08 avril 2004
- Entretien 28B Emmanuelle T., 20-25 ans, animatrice à l'association Dyemn,
habitante de Volga Plage,
Jeudi 08 avril 2004

Guyane 2004 :

- Entretien 45A : Astrid POULAIN BORDES, urbaniste, responsable de la division urbanisme et aménagement de la Ville de Cayenne,
Vendredi 24 septembre 2004.
- Entretien 46A : Josée HAAS, géographe, chargée de mission RHI à la Ville de Cayenne,
Mercredi 29 septembre 2004
- Rencontre 47A : Olivier TRETOUT, directeur départemental de Guyane
Jeudi 07 octobre 2004
- Rencontre 48A : Maître MANVILLE, avocat, défenseur des habitants d'Eau Lisette et du Mont Baduel
Lundi 11 octobre 2004
- Entretien 49A : Patrick LECANTE, directeur des programmes de la SIGUY, Sarah AKE, chargée de mission RHI et Hervé ARMEDE, agent d'animation à la SIGUY
Lundi 11 octobre 2004
- Rencontre 50A : Silvio LAFRONTIERE, directeur de cabinet du maire de Cayenne,
Mardi 12 octobre 2004
- Entretien 29B : David A., habitant de la Cité Eau Lisette, équipe MOUS de la SIGUY
Mardi 21 septembre 2004
- Rencontre 30B : Joyce C., 35-40 ans, georgetownnienne sans papiers, habitante du bidonville Eau Lisette,
Lundi 27 septembre 2004
- Rencontre 31B : Marie-Lucette B., retraitée haïtienne en situation régulière, habitante du bidonville Eau Lisette,
Lundi 27 septembre 2004
- Entretien 32B : Michel J., 60-65 ans, retraité, ancien habitant du bidonville Eau Lisette
Lundi 04 octobre 2004
- Entretien 33B : Olivier A., 40-45 ans, président de l'association Génération Guyanaise, association de défense des habitants de Mont Baduel,
Lundi 04 octobre 2004
- Entretien 34B : Christian I., 50-55 ans, employé à la Ville de Cayenne, habitant de la Cité Eau Lisette
Mercredi 06 octobre 2004
- Entretien 35B : Pedro Q., 50-55 ans, brésilien, habitant de la BP 134
Vendredi 08 octobre 2004
- Entretien 36B : Watson C. et Michel C., haïtiens, habitants du Mont Baduel, membres de l'association foncière SCI Tet Ensemble
Vendredi 08 octobre 2004

Entretien 37B : Paul A., 50-55 ans, facteur, habitant du Mont Baduel
Mercredi 13 octobre 2004

Annexe 4 – Traitement des données sur les entretiens

Raisons de l'implantation

raison principale de l'implantation	nombre d'entretiens	pourcentage
survie	12	41%
revendication	3	10%
autorisation	14	48%
total	29	100%

Plusieurs raisons peuvent se cumuler mais nous avons sélectionné la raison prédominante.

Les 8 autres entretiens concernent des personnes logées légalement ou des personnes interrogées plusieurs fois.

Cooptation par des amis ou de la famille

	nombre d'entretiens	pourcentage
famille adulte	2	7%
famille enfant	12	43%
amis	4	14%
autre	10	36%
total	28	100

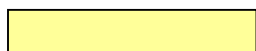
« Famille adulte »: pour les habitants cooptés par des membres de la famille alors qu'ils étaient déjà adultes.

« Famille enfant » : pour les habitants qui sont nés sur le quartier ou y sont arrivés très jeunes avec leurs parents.

« Autre » : arrivé sans connaissance ou on ne sait pas.

Lieux de réception lors des entretiens

	quartier de résidence	lieu de l'entretien	deuxième lieu	visite de la maison
Capitaine A	village Saramaca	parking à Cayenne		non
Steven O.	Mont Baduel ouest	salon		oui
Bernadette M.	Cité eau Lisette	salon		non
Madame Gilda	Volga Plage	terrasse		oui (salon et cuisine)
Mme Durand	Volga Plage	terrasse	salon (autre jour)	oui
Stéphanie J.	Volga Plage	salon		non
Andrée S.	Volga Plage	salon		cuisine
Adelphé Honoré S.	Volga Plage	havre de pêche	cabane de pêche	non
Augustin et Pauline S	Basse-Terre	salon		oui
Rosaline A.	Cité Joli Fonds	salon		non
Gilles V.	Cayenne	Bureau (en mairie)	visite quartier	non
Michèle B.	Cayenne	terrasse	quartier	oui
Jeanine M.	Cayenne	chez Michèle B.	quartier	non
Edwige C.	Cité Gabriel	salon		non
Marc T.	Cité Gabriel	terrasse	salle à manger	oui
Louis E.	Volga Plage	salon		non
Mariette B.	Trénelle	bureau	salon (autre jour)	non
César H.	Volga Plage	terrasse		non
association 3ème âge	Trénelle	terrasse association		non
Sylvie C.	Trénelle	quartier		non
Christophe J.	Sainte Thérèse	relais Volga Plage		non
César H.	Volga Plage	terrasse		non
Emmanuelle T.	Volga Plage	salon		non
David A.	ancien Eau Lisette Cité	salle de musculation	quartier	non
Joyce C.	Bidonville Eau Lisette	rue piétonne		non
Jeanne Rosette	Bidonville Eau Lisette	rue piétonne	salon	oui
Michel J.	Cité Chatenay	salon		oui
Christian J.	Cité eau Lisette	salle à manger		non
Pedro Q.	BP 134	terrasse		non (brûlée)
Watson C et Michel C.	Mont Baduel est	local association	terrasse Watson	non
Paul A.	Mont Baduel ouest	terrasse		non (démolie)



Personnes logées légalement (logement libre ou logement social de relogement).

7 personnes sont logées légalement notamment suite à un relogement dans le cadre de la RHI.

Les 24 autres personnes (ou groupes de personnes si elles ont été rencontrées ensemble) interrogées vivent dans un logement illégal. Parmi ces personnes, 6 ont fait visiter (spontanément) leur maison soit 25%. Les lieux de réception ont été :

lieu de réception	nombre d'entretiens	pourcentage
salon	5	21%
terrasse	7	29%
local associatif	3	13%
dehors mais dans le quartier	5	21%
hors du quartier	3	13%
autre	1	4%
total	24	100%

« Autre » : Jeanine M. habitante du quartier de Cayenne à Capesterre Belle-Eau (Guadeloupe) nous a reçue chez son amie Michèle, déjà relogée dans un logement locatif social sur le quartier.

Annexe 5 – Espaces urbains d'accueil des populations défavorisées

Les centres villes historiques ont longtemps souffert d'une dévalorisation non endiguée, et aujourd'hui ils comptent de très nombreuses maisons créoles en ruine, inhabitées ou squattées. Mais la réhabilitation du patrimoine créole fait désormais partie des objectifs des communes, qui ont engagé des OPAH notamment à Cayenne et à Fort-de-France.



Photo 77 - Maison créole dégradée à Saint-Denis (juin 2003)



Photo 78- Maison créole dégradée à Fort de France (avril 2004)



Photo 79 - Maisons créoles dégradées à Cayenne (octobre 2004)



Photo 80- Maisons créoles rénovées à Cayenne, (octobre 2004)

Les quartiers de grands ensembles sont le plus souvent une importation directe des modèles métropolitains, généralement avec moins d'étages cependant. Ils tranchent dans le paysage urbain alentour, marqué par la persistance de cases créoles traditionnelles ou de maisons individuelles plus modernes. La plupart des immeubles locatifs sociaux construits aujourd'hui ne dépassent guère deux ou trois étages et d'indéniables efforts architecturaux sont réalisés. Mais le parc ancien n'a pas eu ces faveurs et il est souvent fortement dégradé aujourd'hui, le climat n'aidant pas les peintures à tenir le choc.



Photo 81 - Cité Trénelle à Fort-de-France, parc SIMAR (photo SIMAR)



Photo 82 - Vue sur la Cité Dillon et deux opérations neuves de logements sociaux à Fort-de-France (avril 2004)



Photo 83 - Cité Chatenay à Cayenne, parc SIGUY (octobre 2004)



Photo 84- Opération de la SIMAR à Fort-de-France (photo SIMAR)

Les quartiers d'habitat insalubre et illégal quant à eux sont plus ou moins visibles pour le passant qui arpente les rues de la ville formelle. Les photographies ci-dessous ne concernent que des quartiers situés aux portes immédiates des centres villes et visibles de ceux-ci. Elles ont été prises de l'extérieur, selon la vue que peut en avoir l'habitant de la ville formelle.

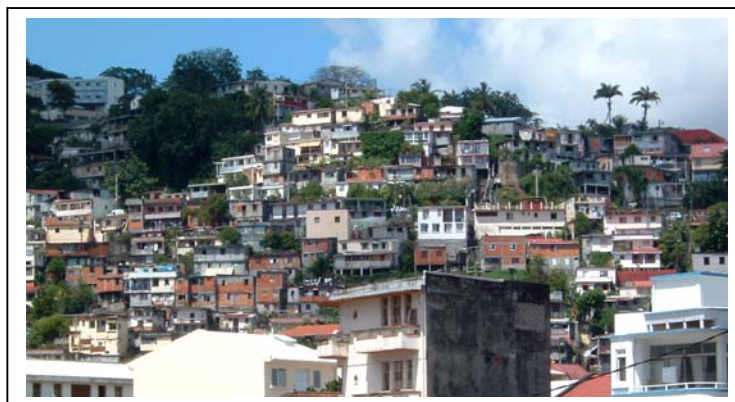


Photo 85- Vue sur Trénelle depuis le centre ville de Fort-de-France (avril 2004)

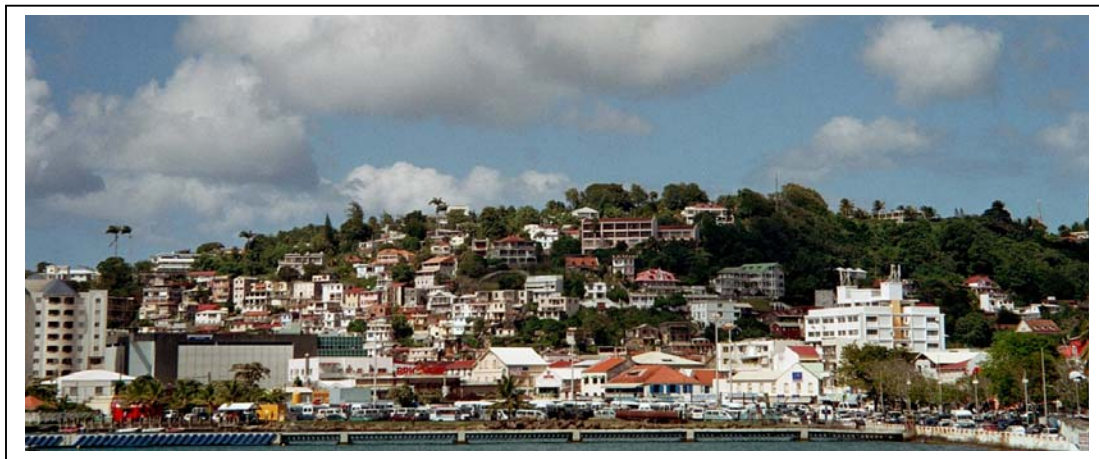


Photo 86 - Vue sur Texaco, du port dans le centre ville de Fort-de-France (novembre 2002)



Photo 87 - Vue sur Eau Lisette, de la rocade arrivant au centre ville historique de Cayenne (octobre 2004)

Annexe 6- Présentation synthétique des quartiers d'étude

Volga Plage	
Commune	Fort-de-France, Martinique
Situation dans l'espace urbain	Proche périphérie à l'est du centre ville
Date de création du quartier	Premières implantations en 1959
Foncier (propriétaires)	Privés, Commune, Etat (domaine public maritime), bailleur social Ozanam.
Superficie	17,5 hectares (Bas Volga : 12ha dont 1.2 ha Coco l'échelle Périmètre RHI sur Bas Volga (bidonville) : 4.8 ha Haut Volga : 5,5 ha)
Nombre d'habitants	Environ 5000 (estimations SEMAFF 2003) Dont 3200 habitants à Bas Volga Et 1800 habitants à Haut Volga
Nombre de maisons	1200
Autres constructions sur le quartier	Une dizaine d'associations, édifices religieux, épiceries, restaurants, coiffeur, école maternelle, terrain de handball
Eau	Oui
Electricité	Oui
Assainissement	Egouts ou fossés creusés par les habitants
Ramassage des ordures	oui
Voirie	Rues goudronnées Chemins piétons bétonnés escaliers
Risques pour la santé	Oui, dû aux risques de glissements de terrains
Risques naturels	Inondations, mais travaux de compensation réalisés (pompe + canalisation de la rivière)

Chronologie des interventions publiques:

1958 : intervention des CRS pour démolir le quartier

1960 :	implantation d'un dépôt d'ordures (vers 1960)
1965 :	installation de bornes fontaines
1970 :	installation d'un réseau électrique
198 ? :	certificat de bidonville sur Bas Volga
25 août 1988 :	première tranche de subvention accordée pour la RHI bas Volga
5 juin 1990 :	deuxième tranche de subvention accordée
8 août 1990 :	troisième tranche accordée
1991 :	étude diagnostic pour une opération DSQ sur Haut Volga
1993 :	opération travaux Haut Volga soldée (espace détente)
17 octobre 1995 :	solde de la première tranche RHI Bas Volga
1997 :	clôture d'office de la troisième tranche faute de mandatement pendant 4 ans
1 ^{er} avril 1999 :	réouverture d'une AP pour la troisième tranche de la RHI Bas Volga
fin 2002 :	clôture de l'opération de RHI Bas Volga.

Trénelle	
Commune	Fort-de-France, Martinique
Situation dans l'espace urbain	Jouxté le centre ville. Colline abrupte
Date de création du quartier	1945
Foncier	Commune à 100% - 1014 parcelles
Superficie	37 ha au total 22 ha pour le périmètre RHI (Trénelle Citron Grosse Roche) ¹²⁸⁸
Nombre d'habitants	6000 habitants à 8000 habitants ¹²⁸⁹ 2500 habitants sur le périmètre RHI ¹²⁹⁰
Nombre de maisons	1870 logements répartis en 915 constructions ¹²⁹¹
Nombre de maisons insalubres	61% de maisons insalubres dont : 55% insalubres remédiables et 6% insalubres irrémédiables
Autres constructions sur le quartier	52 locaux d'activités (26 commerces d'alimentation, 9 services divers, 17 activités artisanales), une quinzaine d'associations, 2 terrains de sport (hand, basket, foot), 1 école maternelle, 1 école primaire, 1 église.

¹²⁸⁸ 22 ha seulement font l'objet de la RHI (et des recensements de constructions) : les sous-quartiers Trénelle-Citron-Grosses Roches

¹²⁸⁹ 6500 selon RGP INSEE 1999. remarque: le recensement 1982 mentionnait 7500 habitants et celui de 1990 6400: le quartier perd des habitants. La population des 22 ha de la RHI est de 2500 habitants. 8000 selon Mariette B.

¹²⁹⁰ état des lieux mars 2005.

¹²⁹¹ Sur le secteur de 22 ha uniquement. Pas d'enquête logement sur le reste du quartier de Trénelle.

Eau	Oui Mais 19.4% des constructions non raccordées ¹²⁹²
Electricité	Oui Mais 4% de constructions non raccordées et 62% de raccordements hors normes
Assainissement	Réseaux eaux pluviales et eaux usées inexistantes pour la moitié du périmètre
Ramassage des ordures	Oui, pour une partie du quartier.
Voirie	Rues goudronnées, chemins piétons bétonnés, escaliers.
Risques pour la santé	Oui, dû aux risques sismiques et au déficit d'assainissement
Risques naturels	Zone « rouge » au Plan de prévention des risques sismiques Risques d'inondations Risques de glissements de terrain

Chronologie des interventions publiques:

Avant 1968 :	une école, une chapelle, rues goudronnées
1971/1972 :	réseau d'électricité et d'eau potable ¹²⁹³
1990 :	étude BETURE SETAME
1997-1998 :	enquête bâti réalisée par CFIS
Octobre 2000 :	dossier de demande de subvention au CIV (SEMAFF - CARUA)
Décembre 2002	versement d'une subvention de 5,05 MEuros à la ville de Fort de France (SEMAFF) pour contribuer au financement des études pré-opérationnelles et des travaux d'aménagement de la première phase de l'opération RHI (voie sur berge).
Mars 2005 :	état des lieux et études préliminaires pour la réalisation d'une voie sur berges et de ses aménagements (SEMAFF – Scetauroute)

Eau Lisette	
Commune	Cayenne, Guyane
Situation dans l'espace urbain	Ancienne entrée de ville Sud, rejointe par la ville, aujourd'hui à mi-chemin entre le centre ville et la périphérie.
Date de création du quartier	Pas de donnée précise. Années 70 probablement.

¹²⁹² Enquête CFIS 1998

¹²⁹³ Informations de Mariette B., habitante de Trénelle et conseillère municipale.

Foncier (en superficie)	Privé: 63% (dont Centre Hospitalier) Département: 12% Commune: 25% Sur la partie «cité »: 78 parcelles privées et une parcelle communale squattée par un privé qui sous-loue.
Superficie	7.3 ha dont bidonville 1.6 ha (une seule parcelle)
Nombre d'habitants	677 (180 ménages) dont environ 200 dans la partie bidonville (80 familles)
Proportion d'immigrés	54% dans la partie Cité 96% dans la partie bidonville
Proportion d'habitants ne vivant que des revenus de transfert	48% dans la partie Cité 21% dans la partie bidonville
Nombre de maisons	257 logements dont 177 dans la cité et 80 dans le bidonville
Nombre de maisons insalubres	20 parcelles dans la Cité hébergeant 101 familles 1 parcelle du bidonville hébergeant 79 familles
Autres constructions sur le quartier	3 épiceries, une boulangerie, une blanchisserie industrielle, un artisan bijoutier.
Eau	Oui (réseaux d'eau courante dans la partie Cité - 2 bornes fontaines dans la partie bidonville)
Electricité	Oui Piratée dans le bidonville
Assainissement	Non Rejet direct dans le canal Eau-Lisette
Ramassage des ordures	Pas dans la partie bidonville (décharge au centre et en bordure du bidonville)
Voirie	Oui sauf dans la partie bidonville (chemins piétons, parfois bétonnés)
Risques pour la santé	Déjà des cas de choléra par le passé (épidémie entre 90 et 93).
Risques naturels	aucun

Chronologie des interventions publiques:

02 août 1994: premier arrêté d'insalubrité, non suivi d'effets
 1998: réhabilitation des voies principales en enrobé
 20 août 2003: second arrêté d'insalubrité, sur un périmètre élargi
 Octobre 2003: validation de l'étude pré-opérationnelle
 Juin 2004 : première vague de démolitions (11 constructions)
 Février 2005 : deuxième vague de démolition (35 constructions)
 En mars 2006, la quasi totalité des 80 logements du bidonville étaient démolis.

Photo 88 – Vue aérienne du quartier d'Eau Lisette



Source : DDE 973 juin 2003 – BD ORTHO IGN - vue aérienne d'octobre 2001

On distingue dans le périmètre vert la partie « Cité » du quartier d'Eau Lisette et au Sud la parcelle occupée par le bidonville.

Mont Baduel	
Commune	Cayenne, Guyane

Situation dans l'espace urbain	Périphérie Sud de la ville, frontière avec Rémire-Montjoly
Date de création du quartier	Premières implantations en 1987, croissance du quartier entre 1996 et 2000 essentiellement
Foncier (en superficie)	Privé : 18% (dont association foncière 2 ha) Commune : 11% Département : 35% Etat : 8% SEMAGU : 29%
Superficie	29 parcelles, 42 hectares
Nombre d'habitants	839 ¹²⁹⁴ (354 ménages)
Proportion d'immigrés	79% (dont haïtien 60%, guyaniens 12%)
Proportion d'habitants ne vivant que des revenus de transfert	36%
Nombre de maisons	246 constructions, 196 enquêtées
Nombre de maisons insalubres	Toutes en théorie car absence de réseaux et risques naturels. 61 insalubres irrémédiable, 36 difficilement remédiables, 149 remédiable (60%)
Autres constructions sur le quartier	Un local d'association, Un temple
Eau	Oui (compteurs d'eau pour 44% des maisons, stockage de l'eau de pluie pour 45%)
Electricité	Oui (compteurs pour 25% des maisons, piratée pour le reste)
Assainissement	Fosses sceptiques, fossés creusés par les habitants
Ramassage des ordures	insuffisant
Voirie	Pistes de latérite, portions goudronnées
Risques pour la santé	Oui, dû aux risques de glissements de terrains
Risques naturels	Zone rouge au Plan de Prévention des Risques glissement de terrain

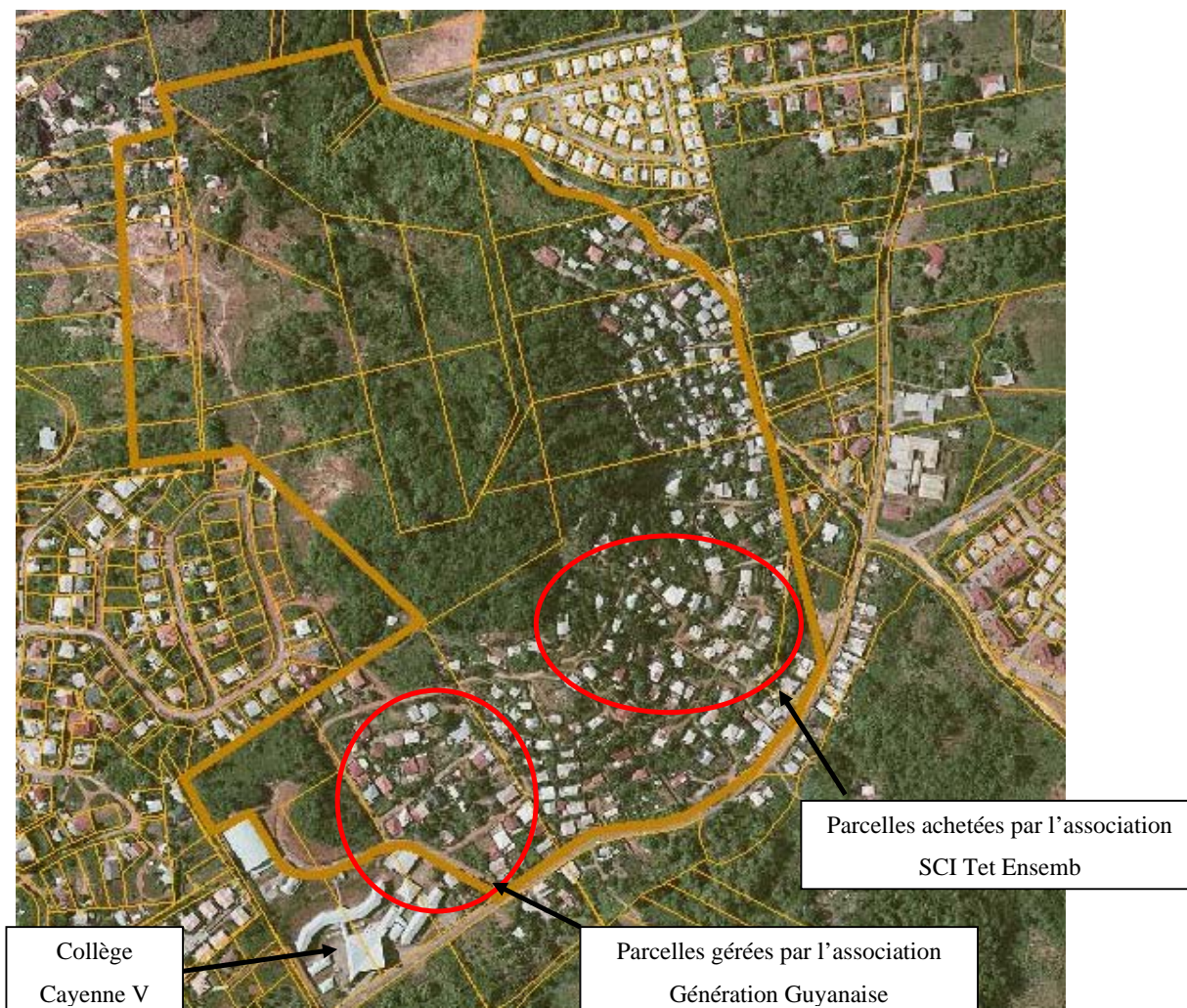
Source : *Etude socioéconomique et bâti, secteur Mont Baduel*, réalisée par le bureau d'études C2R pour l'EPAG, avril 2004.

¹²⁹⁴ pour les maisons enquêtées

Chronologie des interventions publiques:

Début des années 1990 :	Projet de ZAC de la source (SEMAGU), abandonné
15 novembre 2001 :	Approbation du PPR « mouvement de terrain » de la Guyane. Le Mont Baduel est classé en « zone rouge »
Septembre 2003 :	Rapport Duponshell (études de risques affinées)
Avril 2004 :	Etude socioéconomique et bâti sur le quartier.

Photo 89 – Vue aérienne du quartier du Mont Baduel



Source : DDE 973 septembre 2004 – BD ORTHO IGN - vue aérienne d'octobre 2001

Le périmètre dit du Mont Baduel est matérialisé par le trait épais marron.

Village Saramaca

Commune	Kourou, Guyane
Situation dans l'espace urbain	Périphérie sud est immédiate du centre ville non loin du fleuve Kourou. Zone marécageuse à l'origine.
Date de création du quartier	1965-1970 (au moment de la création du Centre Spatial Guyanais, CSG)
Foncier (en superficie)	Foncier entièrement communal avant la RHI (acheté au CSG)
Superficie	3 ha
Nombre d'habitants	600 habitants en 1982 2800 habitants en 1992 (600 familles en 1995 dont 500 en situation régulière ou non itinérante)
Proportion d'immigrés¹²⁹⁵	Environ 94% d'immigrés Quasiment 100% de « noirs marrons » 88% de saramacas (Surinam) 5% de bosch (Surinam) 6% de bonis (France) 1% de haïtiens, brésiliens et créoles 87% sont en situation régulière
chômeurs	14% des hommes chez les surinamais 40% des hommes chez les bonis
Nombre de maisons	?? 95% en bois sous tôles
Nombre de maisons insalubres	50 logements seulement en bon état
Autres constructions sur le quartier	1 église, plusieurs épiceries non déclarées, 3 bars, restaurants, 1 discothèque, 3 ateliers communautaires de sculpture sur bois, 6 ateliers individuels de menuiserie – ébénisterie
Eau	Réseau sommaire d'eau potable
Electricité	Compteurs communs et branchements pirates
Assainissement	Pas de réseaux, écoulement des eaux dans les fossés qui vont vers le fleuve
Ramassage des ordures	Bennes placées à l'entrée du village
Voirie	Une voie d'accès anciennement bitumée mais peu carrossable

¹²⁹⁵ Chiffres de 1992, dans *Village Saramaka, opération de RHI*, SIMKO, septembre 1993.

	Des voies de desserte étroites en sable
Risques pour la santé	Maladies hydriques ou infectieuses citées (choléra notamment) Risques d'incendie dû aux branchements électriques
Risques naturels	Inondations

Chronologie des interventions publiques:

1968 :	Le CSG concède un terrain de 3ha aux saramacas avec traçage des parcelles, construction de 3 blocs sanitaires et de 5 lavoirs-bornes fontaines,
De 1968 à 1987 :	Interventions ponctuelles du CSG et de la commune (réseaux)
21 mars 1990 :	Acceptation du CIV d'attribution de la subvention pour la première tranche de la RHI (3MF pour un déficit de 3.75 MF)
18/11/1991 :	Convention de DSQ sur 6 quartiers dont le Village Saramaca
1992- 1993 :	Opération expérimentale d'aménagement de 16 parcelles
28/09/1993 :	Rendu de l'étude pré-opérationnelle de RHI du Village Saramaca (SIMKO)
1995 :	Réalisation de la première tranche de logements sociaux neufs sur le site (15 logements)

Cayenne	
Commune	Capesterre, Guadeloupe
Situation dans l'espace urbain	Périphérie sud, bord de mer
Date de création du quartier	1948
Foncier	Privé (occupé légalement) Etat (50 pas géométriques) Aménageur SIG
Superficie	1 ha
Nombre d'habitants	76 ménages enquêtés
Proportion d'immigrés	12% de chefs de ménages étrangers 7% de haïtiens, 4% de dominicains, 1% de dominicains

Proportion d'habitants ne vivant que des revenus de transfert	12% (CAF et RMI) 9% ASSEDIC 46% retraite 1% se déclarent sans revenus
Nombre de maisons	98 logements dont 76 enquêtés
Autres constructions sur le quartier	1 épicerie, 1 terrain de football, 1 local associatif
Eau	Oui (réseaux d'eau courante) Mais 4% des logements branchés illégalement et 9% non branchés
Electricité	Oui Mais 3 maisons branchées illégalement et 5 non branchées.
Assainissement	Oui, égouts. Mais 24 maisons sur 76 non raccordées (31%) Pas de réseau pluvial
Ramassage des ordures	Oui
Voirie	Oui, rues goudronnées
Risques pour la santé	Pas de données
Risques naturels	Oui : houle cyclonique

Source : *enquête socio-économique et bâti*, C2R pour la SIG, février 2004

Chronologie des interventions publiques:

- 1967 : premiers projets de rénovation du quartier (SIG, mais démenti par eux)
- 1971 : étude du plan masse de Cayenne confiée à l'ADUAG par la ville
- 1978 : premier programme de logements individuels par la SIG
- 1985 : étude de demande de subvention au FSU, 30 LTS construits
- 1986 : opération de VRD par la subdivision DDE
- 1/12/1986 : arrêté d'insalubrité
- 16/10/1990 : délibération de la ville pour réaliser une RHI à Cayenne
- 30/11/1990 : opération RHI confiée à la SIG par traité de concession
- 1991 : attribution des subventions CIV
- 1997 : validation par le CIV d'un nouveau plan d'aménagement et d'un nouveau bilan financier
- 1998 : liquidation de l'entreprise STE chargée de réaliser les travaux de viabilisation
- 21/05/2001 : avenant au traité de concession avec la SIG (car RHI non achevée).

Rivière des Galets	
Commune	Le Port, La réunion
Situation dans l'espace urbain	Périphérie
Date de création du quartier	Années 60.
Foncier (en superficie)	252 parcelles 255 des 274 ménages portois enquêtés habitent sur des terrains communaux (93%)
Superficie	14.5 ha
Nombre d'habitants	1356 dont 408 « migrants » (Mayotte et immigrés) 276 ménages portois dont 273 enquêtés 76 ménages migrants
Proportion d'immigrés	30%
Proportion d'habitants ne vivant que des revenus de transfert	Environ 64% 17% de retraités et 47% sans emploi (mais qui ne sont pas tous indemnisés)
Nombre de maisons	352 logements (276+76)
Nombre de maisons insalubres	179 ménages des 276 ménages portois vivent dans des logements mauvais ou très mauvais à démolir les 76 ménages migrants vivent dans des logements insalubres. Donc 255 logements insalubres
Matériaux utilisés	229 bois sous tôles (84% des logements) 10 logements en dur 34 logements composites
Autres constructions sur le quartier	5 équipements publics dans le quartier (Crèche, marie annexe, école primaire, antenne du conseil général, centre culturel), 15 commerces et services , 2 centres religieux 1 aire de jeux
Eau	1% des ménages non raccordé à l'eau courante 70% des ménages avec branchement aux normes
Electricité	3% des ménages non raccordés à l'électricité 69% avec branchement aux normes
Assainissement	19% des ménages n'ont aucun système d'assainissement 50% n'ont qu'une fosse sèche 24% une fosse sceptique 7% raccordés aux réseaux
Voirie	En dur pour la desserte du quartier, en terre et galets pour la desserte des cœurs d'îlots
Risques naturels	Non

Chronologie des interventions publiques :

- 1990 : lancement de la RHI Rivière des Galets première tranche
 (périmètre voisin)
- Décembre 2002 : validation des études pré-opérationnelles pour la RHI
 Rivière des Galets 2^{ème} tranche
- Mai 2003 : attribution des subventions RHI par le CIV

Annexe 7 – Disparité du bâti au sein des quartiers insalubres et illégaux des DOM



Photo 90 - cases précaires au Mont Baduel (photo DDE 2003)



Photo 91 - belle maison au Mont Baduel (photo DDE 2003)



Photo 92- case en tôles à Sablance (octobre 2004)



Photo 93 - grande maison en construction à Sablance (octobre 2004)



Photo 94 - maisons en dur dégradées à Volga (avril 2004)



Photo 95 - belle maison à Volga Plage (avril 2004)



Photo 96 - belle maison à Trénelle (avril 2004)



Photo 97 - immeubles dégradés à Trénelle (avril 2004)



Photo 98 – Case en tôle traditionnelle à Cayenne (février 2004)



Photo 99 –Maison moderne en construction à Cayenne (février 2004)

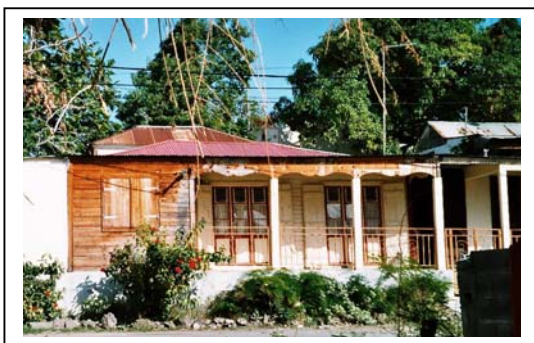


Photo 100 – Extension en dur d'une case en tôles à Bonan Vassor en Guadeloupe (février 2004)

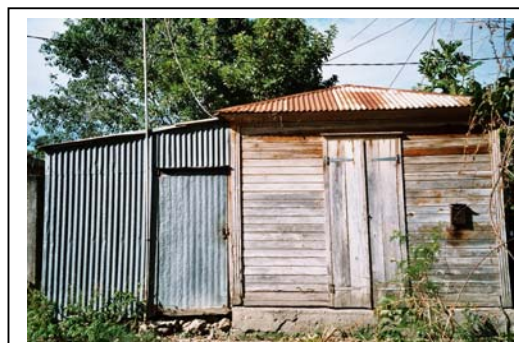


Photo 101 – Extension en tôles d'une case en bois à Bonan Vassor (février 2004)

Annexe 8 – Présentation des produits logement dans les DOM

Le logement locatif social (LLS) est le plus répandu, il correspondrait au prêt locatif à usage social (PLUS) en métropole, avec des plafonds de ressources minorés de 10%. Le logement locatif très social (LLTS) est destiné aux ménages plus défavorisés, son loyer étant inférieur ou égal à 80% du loyer plafond du LLS. Les plafonds de ressources du LLTS sont toutefois plus élevés que ceux du Prêt locatif aidé d'insertion (PLAI) correspondant au locatif très social en métropole. Enfin, le prêt locatif intermédiaire (PLI) permet de financer des logements locatifs dont les loyers se situent entre ceux du LLS et ceux du marché libre, il est donc destiné aux catégories intermédiaires. Ce produit existe également en métropole.

Tableau 19 - Plafonds de ressources des produits locatifs sociaux dans les DOM et en France métropolitaine (revenus mensuels net en Euros)

	PLAI	LLTS	LLS	PLUS	PLI
Personne seule	992	1218	1623	1804	2886
Couple + 2 enfants ou 1 personne + 2 enfants	1934	2361	3147	3497	5595

PLAI – PLUS – PLI: valeurs janvier 2006.

LLTS – LLS – PLI: valeurs janvier 2006.

NOTA : les revenus mensuels nets ont fait l'objet de calculs simplifiés et n'ont qu'une valeur indicative.

Source : DGUHC – avril 2006.

S'agissant de l'accèsion à la propriété, deux produits existent dans les DOM. Le PTZ (prêt à taux zéro), qui finance l'accèsion intermédiaire dans les mêmes conditions qu'en métropole. Le PTZ a été étendu aux DOM par décret en 1997 et a été réformé en 2005. Il ne donne plus lieu, comme antérieurement, au versement d'une subvention du ministère de l'outre-mer mais à un avantage fiscal accordé aux organismes bancaires. Par ailleurs les plafonds de ressources, fixés par arrêté interministériel ont été augmentés dans le cadre du nouveau système en vue d'élargir le public éligible à ces prêts¹²⁹⁶. Ils sont désormais équivalents à ceux de France métropolitaine. Se démarquant radicalement de la métropole, les DOM disposent d'un second

¹²⁹⁶ Question 50 du questionnaire budgétaire parlementaire, projet de loi de finances 2006, Ministère de l'Outre-Mer.

produit en accession qui finance l'accèsion très sociale et se destine aux ménages les plus défavorisés. Il s'agit du logement évolutif social (LES), subventionné jusqu'à 50% par l'Etat et dont les plafonds de ressources sont fixés par arrêté préfectoral dans la limite de 50% du plafond de ressource du PTZ intermédiaire. Le plafond de ressources du LES est actuellement de 1097 euros net mensuels pour une personne seule ce qui est inférieur au plafond de ressources du logement locatif le plus social, le LLTS (1218 euros par mois pour une personne seule). Le LES présente la particularité d'être livré non fini, une partie de son coût étant apporté en nature par la participation des occupants aux travaux de finition. Il s'agit donc d'un logement en auto construction partielle. Ses caractéristiques techniques minimales et maximales de surface et de confort sont fixées par arrêté préfectoral dans chaque DOM. Ils doivent être habitables dès leur livraison et les travaux pouvant être laissés à la charge de l'acquéreur, hors opération, sont les revêtements des parois intérieures, la finition des sols, le montage des parois intérieures, les menuiseries intérieures, le chauffe-eau ou encore les plafonds¹²⁹⁷. Par ailleurs, comme son nom l'indique, le LES est évolutif donc sa conception architecturale initiale doit permettre une évolution ultérieure.

Tableau 20 - Plafonds de ressources des produits en accession sociale à la propriété dans les DOM et en France métropolitaine (revenus mensuels net en Euros)

	LES	PTZ
Personne seule	1097	2193
Ménage de 4 personnes	1874	3749

LES –PTZ: janvier 2005

NOTA : les revenus mensuels nets ont fait l'objet de calculs simplifiés et n'ont qu'une valeur indicative.

Source : DGUHC – avril 2006.

Enfin, en matière d'amélioration des logements, les DOM bénéficient de procédures de financement des travaux de réhabilitation du parc social alignées sur celles de la PALULOS en métropole, bien que le Préfet dispose d'un pouvoir dérogatoire plus étendu. Il existe également des subventions d'amélioration des logements des propriétaires-occupants qui peuvent atteindre 70% du montant des travaux et qui sont attribuées sous condition de ressource. Pour l'amélioration des logements locatifs des propriétaires-bailleurs, les DOM bénéficient depuis 1997 de l'intervention de l'ANAH selon des règles similaires à la métropole. Enfin, à la manière des « PLUS-CD » en métropole (PLUS construction – démolition) il existe des prêts de « construction-démolition » dans les DOM, les « LLS-CD »,

¹²⁹⁷ article 5 de l'arrêté interministériel du 29 avril 1997

en vigueur depuis mai 2000. Ces prêts à 3% permettent de financer la démolition de logements sociaux en assurant le relogement des locataires concernés.

Les financements de ces produits logement sont eux aussi spécifiques. Alors que la réforme de 1977 applicable en métropole a recentré les aides au logement sur les aides à la personne, l'Etat privilégie toujours les aides à la pierre dans les DOM pour leur permettre d'accroître massivement leur parc de logements. Celles-ci sont regroupées depuis 1986 au sein d'une ligne budgétaire unique, la LBU, gérée par le Ministère de l'Outre-mer depuis 1996. La LBU permet de financer la construction neuve de logements sociaux, l'amélioration de l'habitat et l'accession à la propriété. Ainsi, les logements locatifs sociaux sont davantage subventionnés qu'en métropole, ce qui permet également de tenir compte des surcoûts de construction dus à l'importation des matériaux et à la faiblesse de la concurrence entre les entreprises de BTP. Ainsi, le logement locatif social (LLS) est financé par une subvention de l'Etat atteignant de 27% à 30.5% selon les DOM et par un prêt de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) au taux de 3.45% sur 35 ans au maximum. Le logement locatif très social (LLTS) bénéficie d'une subvention de l'Etat atteignant de 32,5% à 36% selon les DOM et de prêts de la CDC au taux de 2.95% sur 35 ans au maximum¹²⁹⁸. A titre de comparaison le PLUS en métropole bénéficie d'une subvention de l'Etat de 5% pour la construction neuve et de 10% pour l'acquisition-amélioration¹²⁹⁹. Le prêt de la CDC pour le PLUS présente par contre le même taux que pour le LLS dans les DOM, soit 3.45%, mais la durée du prêt a été allongée à 50 ans.

Enfin, des aides fiscales spécifiques ou accentuées dans les DOM visent à favoriser la construction de logements, sociaux ou non. Les LLS, LLTS et LES¹³⁰⁰ bénéficient d'un taux de la TVA réduit, de 2.1%, au lieu de 5.5% pour le PLUS en métropole. Quant aux logements locatifs privés, ils profitent de mesures de défiscalisation conséquentes introduites par la loi du 11 juillet 1986 dite loi Pons¹³⁰¹. Ces mesures de défiscalisation s'inscrivent dans la continuité d'une politique traditionnelle d'incitation fiscale au développement économique des départements et territoires d'outre-mer. Les particuliers qui investissent pour construire des logements neufs destinés à la location dans les DOM bénéficient ainsi de réductions

¹²⁹⁸ Les taux de subvention de l'Etat sont fixés à l'article R.372-9 du code de la construction et de l'habitation, inséré par le décret n°2001-201 du 2 mars 2001.

¹²⁹⁹ Cette subvention marque tout de même le retour des aides à la pierre dans le financement du logement social.

¹³⁰⁰ L'extension du taux de TVA réduit pour le LES est très récente puisqu'elle a été instaurée par la loi de finances 2004.

d'impôts, qui sont majorées lorsqu'il s'agit de logements locatifs intermédiaires. L'article 19 de la loi de finances pour 2001, dit loi Paul, a légèrement modifié les modalités de réduction d'impôts prévues par loi Pons. Enfin, la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 majore les taux de défiscalisation précédemment appliqués. Aujourd'hui, la base de la réduction d'impôt est toujours égale, chaque année, à 20% des sommes totales investies dans la construction, la réduction d'impôts est toujours valable sur 5 années, mais au lieu d'être égale à 40% de la base de la réduction pour le logement intermédiaire, elle est égale à 50% de manière générale, et à 60% si le logement intermédiaire est construit en zone urbaine sensible. Les mesures de défiscalisation ont effectivement permis d'accroître la construction de logements locatifs dans les DOM mais deux problèmes essentiels se posent toutefois. Tout d'abord, au terme des 5 années minimales de location imposées par la loi, les propriétaires ne trouvent pas toujours preneurs pour vendre leur logement et ensuite, la construction de logements défiscalisés a entraîné une spéculation foncière importante.

¹³⁰¹ Loi de finances rectificatives n° 86-824 du 11 juillet 1986, article 22.

Annexe 9 – Les grilles d’insalubrité

La grille d’insalubrité annexée à la circulaire du 27 août 1971 prise pour application de la loi Vivien :

	Bon	Médiocre	Mauvais
<i>Critères essentiels</i>			
1. Environnement et desserte 2. Prospect et éclairage 3. Dispositions générales du plan d’occupation du sol et densité des constructions bâties 4. Disposition générale du plan des logements ; volumes et surfaces des pièces d’habitation 5. Nature générale de la construction et des matériaux 6. Présence d’humidité due à des remontées d’eau du sol 7. Présence d’humidité par infiltration, manque d’étanchéité ou par défaut d’aération et d’isolation 8. Qualité de l’aération 9. Possibilité de chauffage, présence insuffisante et qualité des conduits de fumée 10. Nombre et qualité des cabinets d’aisance et qualité de l’évacuation des eaux-vannes 11. Etat des services communs, cours, escaliers, dégagements etc. 12. Etat d’entretien général et vétusté éventuelle			
Totalisation par colonne des lignes cochées	(A)	(B)	(C)
	(A + B + C = 12)		
<i>Critères complémentaires</i>			
13. Exposition générale et vues 14. Ensoleillement 15. Aptitude à protéger contre les grosses chaleurs 16. Qualité de la construction par rapport aux bruits (extérieurs et intérieurs) compte tenu de l’environnement 17. Equipements communs : raccordement à l’égout et qualité des canalisations correspondantes 18. Equipements communs : distribution d’eau potable 19. Equipements communs : installation électrique (présence et qualité) 20. Qualité des installations sanitaires autres que WC, cuisine, évacuation, toilettes 21. Présence d’un (ou de plusieurs) local constituant un inconvénient grave pour l’habitation 22. Présence de parasites ou de rongeurs			
Totalisation par colonne des lignes cochées	(D)	(E)	(F)
	(D + E + F = 10)		

La grille d'insalubrité utilisée par les DSDS (directions de la santé et du développement social) dans les DOM, datant de 1980 :

Salubrité				Critères d'insalubrité		Remédiabilité				
Bon	Médiocre	Mauvais	Très mauvais	NOM DE L'OCCUPANT : PRENOM DE L'OCCUPANT		irrémissible	Difficilement remédiable	Remédiable	Rien à remédier	
				Eléments extérieurs à la propriété	Aspect de l'environnement					
					Nuisances de l'environnement					
				Appréciation globale des éléments extérieurs à la propriété						
				Sur la propriété : éléments extérieurs au bâtiment – environnement immédiat	Dispositions générale / occupation du sol					
					Aspect des espaces extérieurs immédiats					
					Sources de nuisance fixes ou mobiles					
					Risques naturels					
				Appréciation globale éléments extérieurs au bâtiment						
				Salubrité et sécurité du bâtiment	Structures	Fondations				
						Murs porteurs				
						Charpentes				
						Planchers (stabilité et fonctionnalité)				
						Escaliers (stabilité et fonctionnalité)				
						Etat des surfaces int/ext. Facilité d'entretien				
					Etanchéité et isolation thermique	Couverture, accessoires, descentes, souches				
						Murs extérieurs et isolation				
						Humidité tellurique				
					Appréciation globale salubrité et sécurité du bâtiment					
				sécurité	Prévention des chutes de personnes					
					Prévention des chutes d'ouvrage					
					Accès évacuation					
				Risques sanitaires particuliers	Evacuation des déchets					
					Alimentation en eau potable					
				Appréciation globale sécurité et risque sanitaire						

				Appréciation globale présence animaux nuisibles (termites, rongeurs, ...)									
				Appréciation globale éclairage des pièces principales									
				Structure	Organisation intérieure du logement								
					Dimension des pièces	Surface habitable							
						Hauteur sous plafond							
					Etat des surfaces – Facilité d'entretien								
				Appréciation globale structures									
				Humidité aération	Aération des pièces	Pièces principales							
						Cuisine, pièces de service							
					Appréciation globale des manifestations d'humidité								
				Appréciation globale humidité aération									
				Equipements	Réseau d'alimentation en eau potable								
					Réseau d'évacuation des eaux usées								
					Réseau électrique								
					Cuisine ou coin cuisine								
					Cabine d'aisance								
					Salle de bain ou salle d'eau								
				Appréciation globale équipement									
				Usage et entretien	Entretien des lieux. Propreté courante								
					Usage des lieux. Mode d'occupation								
					Sur-occupation								
				Appréciation globale entretien									

Estimation du coût de réhabilitation

Euros

Bibliographie

Les départements d'outre-mer :

Présentation historique, géographique, sociale et économique des territoires :

1. « Aux frontières de l'emploi », INSEE, *Antiane* n°27, janvier 1995
2. « Où vit-on le mieux dans les DOM ? », numéro spécial de *L'Express* du 19 avril 2004 consacré aux DOM.
3. « Stagnation de l'emploi en 2003 aux Antilles-Guyane », INSEE, *Antiane* n°60, juin 2004
4. *Atlas Inter Dom*, ministère de l'Équipement, du Logement, du Transport et du Tourisme, ministère de l'Outre-mer, mars 1997. 48p.
5. *Atlas Inter Dom*, Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer, octobre 2001. 77p.
6. *Autrement*, « Antilles, espoirs et déchirements de l'âme créole », Hors série n°41, octobre 1989.
7. BELORGEY Gérard et BERTRAND Geneviève, *Les DOM-TOM*, coll. « Repères », Paris : La Découverte, 1994. 127p.
8. BENJAMIN Didier, GODARD Henry, *Les outre-mers français : des espaces en mutation*, coll. Géophrys, Editions Ophrys, 1999. 267p.
9. COMBEAU Yvan, EVE Prosper, FUMA Sudel, MAESTRI Edmond, *Histoire de la Réunion, de la colonie à la région*, Editions SEDES, 2001. 176p.
10. DE ROUX Antoine, « La création urbaine en Martinique et en Guadeloupe aux XVIIe et XVIIIe siècles », in *Les villes françaises du Nouveau Monde*, Paris : Somoguy Editions d'Art, 1999.
11. FANON Frantz, *Les damnés de la terre*, Paris : la Découverte, 2002 (première édition en 1961, Maspéro). 311p.
12. FANON Frantz, *Peau noires, Masques blancs*, Paris : Editions du Seuil, 1952. 189p.
13. HARTOG Thierry, « La crise spatiale d'un petit territoire insulaire : l'exemple de la Martinique », in *Pauvreté et crises dans le monde tropical*, actes des cinquièmes journées de géographie tropicale, Rouen les 8-9-10 septembre 1993, n°39-40, 1994.
14. HOCREITERE Patrick, « Le schéma d'aménagement de la Martinique », *Etudes*

- Foncières*, n°83, Eté 1999. pp. 21-24.
15. *Informations Sociales*, « Dom, regards croisés », n° 69, 1998.
 16. *La Guadeloupe en 2003*, rapport de l'IEDOM
 17. *La Guyane en 2003*, rapport de l'IEDOM.
 18. *La Martinique en 2003*, rapport de l'IEDOM
 19. *La Réunion en 2003*, rapport de l'IEDOM
 20. LETCHIMY Serge, *Discours sur l'autonomie*, Ibis Rouge Editions, 2002. 164p.
 21. LEZY Emmanuel, « L'implantation française en Guyane, XVIIe – XVIIIe siècles », in *Les villes françaises du Nouveau Monde*, Paris : Somoguy Editions d'Art, 1999.
 22. LISE Roger, TAMAYA Michel, *Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité*, Rapport à Monsieur le Premier Ministre, 1999. 207p.
 23. MAM LAM FOUCK Serge, *Histoire générale de la Guyane française*, coll. « Espaces guyanais », Ibis Rouge Editions, 2002. 220p.
 24. SCHERRER André, *La Réunion*, coll. « Que sais-je ? », Paris : PUF, 1998. 124p.
 25. *Tableaux économiques de La Réunion, édition 2004-2005*, INSEE,
 26. WATIN Michel, « Quel espace public pour une jeune société civile ? Le cas de l'île de La Réunion », *Les annales de la recherche urbaine*, n°57-58, 1993. pp.62-69.

Habitat et foncier dans les DOM:

27. « *Le marché du foncier en Guyane* », étude réalisée par l'ARUAG pour la DDE, juin 1999
28. ARES-LAPOQUE Patrice, « La politique du logement dans l'Outre-mer français », *Les Cahiers de l'Habitat*, n°16, janvier 1992.
29. Assemblée Nationale, *rapport d'information n°701 fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les conséquences des politiques européennes sur l'aménagement du territoire*, rapporteurs Joël BEAUGENDRE et Philippe FOLLIOU, 19 mars 2003.
30. BELLANY David, *L'architecte et le bidonville*, travail personnel de fin d'études en architecture, mai 2000. 142p.+annexes.
31. BELLONY David, *L'architecte et le bidonville*, Travail personnel de fin d'étude en architecture, mai 2000. 142p.
32. Conseil départemental de l'habitat, rapport du 16 juin 2000, Guyane.

33. DDE de la Guyane, *Charte de l'habitat de la Guyane*, étude réalisée par GUY TAIEB CONSEIL, juin 2001. 52p.
34. DDE La Réunion, *Le logement à La Réunion, note de synthèse de la monographie départementale*, février 2001.
35. DESMARETS-PARREIL Agnès, « Le foncier dans les DOM », *Les Cahiers de l'habitat*, n°16, janvier 1992. pp. 17-19.
36. FLAGIE Albert, *Baroches, quartiers de la ceinture urbaine de Pointe-à-Pitre, contribution à une sociologie de la Guadeloupe*, thèse de doctorat en anthropologie, Université Paris V, juillet 1982. 555p.
37. GAULON Nathalie, *La résorption de l'habitat précaire et insalubre en Guadeloupe*, mémoire de maîtrise en Magistère d'aménagement, Paris I, 1988.
38. GEHIN Claude et PAULAIS Thierry, *La résorption de l'habitat insalubre en Outre-mer*, Cahiers de Politique Urbaine, n°4, mars 2000. 115p.
39. GORRICHON Yves, « Le financement du logement dans les départements d'outre-mer », *Actualités internationales du Laboratoire logement*, n°4, 1988. pp. 45-54.
40. GORRICHON Yves, « Le logement dans l'île de La Réunion », *Actualités internationales du Laboratoire logement*, n°4, 1988. pp. 77-87.
41. *Habiter la ville outre-mer*, Europandom, concours international d'architecture, 2000.
42. HUBLIN Anne, *Habitats spontanés dans la Caraïbe française*, rapport de recherche pour le Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, 4 volumes, septembre 1990.
43. *L'aire urbaine foyalaïse, diagnostic*, étude commandée par la DDE et réalisée par l'ADUAM, juillet 2000
44. *L'aire urbaine foyalaïse, diagnostic*, étude commandée par la DDE et réalisée par l'ADUAM, juillet 2000
45. *La résorption de l'habitat insalubre outre-mer*, 4 volumes, Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, Ministère de l'Outre-mer, janvier 1997.
46. *Le foncier dans les départements d'outre-mer*, ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, ministère du logement, rapport de synthèse, Editions Ville et Territoire, 1995.
47. *Le logement dans l'outre-mer français*, Conseil économique et social, Projet d'avis présenté au nom de la section du cadre de vie par Marie-Claude TJIBAOU.

48. *Les transactions foncières en Martinique dans la décennie 90*, ADUAM, 2002
49. LETCHIMY Serge, *De l'habitat précaire à la ville. L'exemple martiniquais*, Paris : L'harmattan, 1992. 149p.
50. NAISSO Marie-France, *Habitat insalubre et politiques de résorption en Guyane française, le cas de Saint-Laurent du Maroni*, mémoire de maîtrise de géographie, septembre 2001.
51. *Programme pluriannuel d'intervention foncière pour 2003-2007*, Etablissement public foncier de La Réunion.
52. *Rapport sur le foncier, la résorption de l'habitat insalubre et le logement social dans les DOM et à Mayotte*, Ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme, février 1994. 131p.
53. *Rapport sur les cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et Ministère de l'Equipeement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, février 2004.
54. *Recensement des exclus du logement, synthèse*, plan d'action départemental d'actions pour le logement des plus défavorisés, PACT de Guyane, janvier 2004.
55. *Recherche expérimentale sur le foncier à La Réunion*, Conseil Général de La Réunion, Saint-Denis, 1995.
56. REY Nicolas, *Lakou et ghetto. Les quartiers périphériques aux Antilles Françaises*, Paris : L'Harmattan, 2001. 220 p.
57. RIZZO Loïk, « Les politiques volontaristes d'éradication de l'habitat insalubre à l'île de La Réunion de 1946 à nos jours », *Les Cahiers d'Outre-mer*, n°213, 2001. pp. 53-68.
58. ROBERT Virginie, *Le logement social et la résorption de l'habitat insalubre en Guadeloupe*, travail personnel de fin d'études, sous la direction de Bernard GARMIRIAN, septembre 2000.
59. ROMERA Anne-Marie et ROUSSEAU Gilles, « La ville dans les DOM », *Les Cahiers de l'habitat*, n°16, janvier 1992. pp. 12-16.
60. ROMERA Anne-Marie, « Se loger à Pointe-À-Pitre », *Actualités internationales du Laboratoire logement*, n°4, 1988. pp. 57-66.
61. SOUFFRIN Emmanuel, « Habitat dégradé et bidonville à l'île de La Réunion : un

- problème de définition pour le développement », *Espaces et Sociétés*, date ? numéro ?
62. SOUFFRIN Emmanuel, WATIN Michel, « L'accès à la propriété sociale à La Réunion, du don à la citoyenneté », in « Régularisations de propriétés », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°66, 1995. pp. 32-38.
 63. *Ville, Habitat, aménagement*, actes du forum-débat du 8 avril au 14 décembre 1993 à l'Ile de La Réunion
 64. WATIN Michel, *Habiter. Approche anthropologique de l'espace domestique à La Réunion*, thèse de doctorat en anthropologie urbaine, Université de La Réunion, 1991.
 65. WILFRID Bertile, *Le logement dans les départements d'outre-mer*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, 1984. 407 p.
 66. WOLFF Eliane, *Quartiers de vie. Approche anthropologique des populations défavorisées de l'île de La Réunion*, Paris : Editions Méridiens-Klincksiek, 1991. 207p.

Etudes et rapports d'évaluation relatifs aux opérations de RHI:

67. *Analyse des quartiers d'habitat précaire et/ou insalubre à la Martinique*, ADUAM, 1988.
68. *Boissard d'hier à aujourd'hui*, plaquette couleur éditée par la Ville des Abymes pour présenter la rénovation du quartier
69. *Choka Bleu de la Rivière des Galets, le Journal des habitants, 10 ans déjà*, n°17, octobre 2002
70. Circulaire du 2 mai 2000 relative aux dispositifs de lutte contre l'insalubrité de l'habitat outre-mer
71. Circulaire du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM
72. *Diagnostic socio-démographique, quartier de Saint-Sauveur*, réalisé par Qualistat pour l'agence des 50 pas géométriques de la Guadeloupe, avril 2003
73. *Données socio-économiques, Sonis*. Document transmis par la SEMAG en février 2004
74. *Dossier de présentation de la RHI du Village Saramaca*, réalisé par la Société immobilière de Kourou (SIMKO) pour la ville de Kourou, septembre 1993
75. *Dossier de présentation de la RHI Trénelle Citron Grosse Roche*, réalisé par le bureau

- d'étude CARUA pour la DDE de Martinique, février 2000.
76. *Enquête population Cité N'Zilla*, réalisée par le bureau d'études C2R pour la DDE 973, janvier 1999.
 77. *Enquête population Eau-Lisette*, réalisée par le bureau d'études C2R pour la DDE 973, janvier 1999.
 78. *Enquête socio-économique et bâti, Cayenne*, réalisée par C2R pour la SIG, février 2004
 79. *Enquête socio-économique et bâti, sommier des fiches d'enquêtes, Cayenne*, réalisée par le bureau d'études C2R pour le Département de la Guadeloupe et la Ville de Capesterre Belle-Eau, février 2004. 45p.
 80. *Etude pré opérationnelle de la Rivière des Galets*, réalisée par le Cabinet CHEYSSIAL pour la SEDRE, décembre 2002.
 81. *Etude pré-opérationnelle de la RHI Eau Lisette*, réalisée par C2R pour la SIGUY, octobre 2003
 82. *Etude socioéconomique et bâti, secteur Mont Baduel*, réalisée par le bureau d'études C2R pour l'EPAG, avril 2004.
 83. *Evaluation de la politique de RHI en Martinique*, Cabinet SAVILLE, décembre 1993.
 84. Instance d'évaluation de la politique en faveur du logement social dans les départements d'outre-mer, présidée par JL MATHIEU. *Premiers éléments de synthèse*, rapporteur général Jean-Marie BUTIKOFER, Commissariat Général du Plan, août 2000.
 85. *Inventaire des zones d'habitat précaire et insalubre*, AGORAH, juin 2000.
 86. *Kourou, une politique globale de la Ville : l'exemple de la résorption de l'habitat insalubre*, SIMKO, octobre 1995.
 87. *L'insalubrité et la vacance dans le centre ville de Cayenne*, ARUAG, 2003.
 88. *La loi du ghetto*, PAGRA, reportage de RFO Télé Guyane, novembre 2001
 89. *La résorption de l'habitat insalubre outre-mer*, Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, Ministère de l'Outre-mer, guide méthodologique en 4 volumes réalisé par la Caisse des Dépôts, 1997.
 90. *Les principes d'aménagement du « Grand Boissard »*, JP BUFFI, urbaniste, document non daté (sans doute 1990),
 91. *Les territoires de l'exclusion, étude urbaine et socio-économique des phénomènes de*

- l'habitat informel sur le littoral de Guyane*, deux volumes, réalisé par le bureau d'études AU&S-OGEFA pour la DDE 973, octobre 1998.
92. *Les zones d'habitat illicite sur le littoral guyanais, recensement et analyse*, étude réalisée par l'ARUAG pour la DDE Guyane, rapport intermédiaire août 2004.
 93. *L'habitat spontané à La Réunion*, Cabinet CHEYSSIAL et AGORAH, 1993.
 94. *Opération Boissard, diagnostic socio-éco-démographique, quartier du Vieux Boissard*, réalisé par Qualistat pour la SEMAG, dépliant couleur cartonné, document non daté.
 95. *Politique d'intervention sur les quartiers insalubres de la Martinique, 1980-1985*, ADUAM, 1985.
 96. *Rapport d'évaluation de la politique de logement social dans les DOM*, version provisoire rendue en juillet 2001 avant l'abandon du rapport. Rapporteur général : Jean-Marie BUTIKOFER.
 97. *Rapport d'évaluation de trois opérations de résorption de l'habitat insalubre à La Réunion*, réalisé par BERGMAN-INGEROP pour la DDE 974.
 98. *Rapport sur le foncier, la résorption de l'habitat insalubre et le logement social dans les DOM et à Mayotte*, présenté par Daniel LIMODIN, Michel PERPERE et Gérard VANDERPOTTE, Ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme, février 1994
 99. *Recensement des sites d'habitat insalubre, agglomération foyolaise*, ADUAM, janvier 2003
 100. *RHI Basse terre, Dossier pré-opérationnel, tome 1. Etat initial*, étude commandée par la SIDR à zone UP R. COUSIN architectes urbanistes, avril 2003
 101. *RHI de Cayenne, compte-rendu annuel à la ville de Capesterre Belle-Eau*, Société immobilière de la Guadeloupe, 2002.
 102. *RHI de Cayenne, compte-rendu annuel à la ville de Capesterre Belle-Eau* (CRACL), SIG, 2003
 103. *RHI Saramaca, rapport d'avancement*, SIMKO, mars 2001
 104. *Sites insalubres à Cayenne*, Ville de Cayenne et DDE 973, janvier 2000.
 105. *Volga Plage, étude de diagnostic pour l'opération DSQ*, étude réalisée par le Cabinet Gustavo TORRES Architecture urbaine pour la SEMAFF, 1991.

106. Volga Plage, *étude diagnostic pour l'opération DSQ*, réalisée par Gustavo TORRES architecture urbaine pour le compte de la SEMAFF, 1991.

Littérature créole :

107. CESAIRE Aimé, *Cahier d'un retour au pays natal*, Paris : Présence Africaine, 1983. 91p.
108. CHAMOISEAU Patrick, *Texaco*, Paris : Gallimard, 1992. 498p.
109. FORTUNE Félix-Hilaire, *Soleil couleur d'encre*, Paris : Maisonneuve et Larose, 1996. 348p.
110. JULIA Lucie, *Mélody des faubourgs*, Paris : L'Harmattan, 1989. 223p.
111. ZOBEL Joseph, *La rue Cases-Nègres*, Paris : Présence Africaine, 1950. 311p.

Les politiques du logement en France :

La lutte contre l'habitat insalubre :

112. BERTILLON Jacques, *Essai de statistique comparée du surpeuplement des habitations à Paris et dans les grandes capitales européennes*, Imprimerie Chaix, 1894. 31 p.
113. BOUCHE Nancy, *Expertise sur les édifices menaçant ruine et les immeubles insalubres*, Rapport au Secrétaire d'Etat au logement, octobre 1998.
114. BROCHIER R., *Elaboration de la loi Vivien tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre*, juin 1973.
115. Circulaire DGS/SD7C/2002/286 et 2002-36/UHC/IUH4/13 du 2 mai 2002 relative à l'application des dispositions de la loi SRU concernant l'habitat insalubre
116. Circulaire UHC/IUH 4/8 n° 2003-31 du 5 mai 2003 relative à la mise en œuvre et au financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable
117. COING Henri, *Rénovation urbaine et changement social : l'îlot n°4 (Paris 13°)*, Paris : Les Editions Ouvrières, 1966. 295p.
118. FIJALKOW Yankel, « Hygiène du logement : l'évolution des normes », in SEGAUD Marion, BRUN Jacques et DRIANT Jean-Claude, *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris : Armand Colin, 2002. pp 238-245.
119. FIJALKOW Yankel, *La construction des îlots insalubres, Paris 1850-1954*,

- coll. « Habitat et Sociétés », Paris : L'Harmattan, 1998. 273 p.
120. GASTAUD Yvan, « Visites au bidonville : habitat des migrants primo-arrivants 1955-1975 », in LEVY-VROELANT Claire (dir), *Logements de passage. Formes, normes, expériences*, Paris : L'Harmattan, 2000. pp 121-144.
 121. *Intervenir en quartiers anciens, Enjeux – démarches – outils*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Ministère de la Culture et de la Communication, Agence Nationale pour l'amélioration de l'habitat, Paris : Le Moniteur, 1999. 541p.
 122. LALLAOUI Medhi, *Du bidonville aux HLM*, Syros, 1993. 139 p.
 123. LEVY-VROELANT Claire (dir), *Logements de passage. Formes, normes et expériences*, Paris : L'Harmattan, 2000. 297 p.
 124. LEVY-VROELANT Claire, « Le diagnostic d'insalubrité et ses conséquences sur la ville de Paris 1894-1960 », *Population*, 54 (4-5), 1999. pp. 707-744.
 125. NORA Simon et EVENO Bertrand, *Rapport sur l'amélioration de l'habitat ancien*, Paris : La Documentation française, 1976. 199 p.
 126. PETONNET Colette, *Espaces habités. Ethnologie des banlieues*, Paris : Editions Galilée, 1982. 174p.
 127. PETONNET Colette, *On est tous dans le brouillard*, Paris : Editions Galilée, 1979. 259p.
 128. VILLERME Louis-René, « De la mortalité dans les divers quartiers de la ville de Paris et des causes qui la rende très différente entre eux ainsi que dans les divers quartiers de beaucoup de villes », *Annales d'hygiène publique*, tome 3, 1830. pp. 294-341.

Les évolutions juridiques et sociales de la notion de droit au logement :

129. « L'accès au logement des personnes à très faibles ressources », Recherche sociale n° 117, 1991. 45 p.
130. BALLAIN René, « Avancées et incertitudes du droit » in « Droit au logement, qu'en avons-nous fait ? », *Economie et Humanisme*, n°368, mars-avril 2004.
131. BALLAIN René, BENGUIGUI Francine (dir), *L'accès au logement : des évolutions en débat, Vol.1 Mettre en œuvre le droit au logement*, PUCA, Paris : La documentation Française, 2004. 223p.

132. BALLAIN René, BENGUIGUI Francine (dir), *Loger les personnes défavorisées : une politique publique sous le regard des chercheurs*, La Documentation Française, ministère du Logement, Plan Construction, 1995. 439 p.
133. BALLAIN René, JACQUIER Claude, *Quarante ans de politique en faveur des mal logés*, Rapport pour le Ministère de l'Équipement, 1989.
134. BALLAIN René, MAUREL Elisabeth, *Le logement très social*, coll. « Sociétés et territoire », la Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 2002. 221 p.
135. BOURGEOIS Catherine, « Le rôle des associations dans l'accès au logement social », in LEVY-VROELANT Claire (dir), *Logements de passage. Formes, normes et expériences*, Paris : L'Harmattan, 2000.
136. CHAUVIERE Michel, DURIEZ Bruno, « Droit au logement contre droit de propriété : Les squatters dans la crise du logement », in « Régularisations de propriétés », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°66, 1995. pp. 88-95.
137. COING Henri, TOPALOV Christian, « Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures ? » in ASCHER François (dir), *Le logement en question*, titre la Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1995. pp. 261-289.
138. DAMON Julien, « Mal logement, bidonvilles et habitat indigne en France », *Recherches et prévisions*, n°76, juin 2004. pp 116-119.
139. Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, *Du droit au logement à la lutte contre les exclusions*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1999. 30p.
140. Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, *Connaître les exclusions du logement : guide méthodologique*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, mai 1999. 150p.
141. FERRAND-BECHMANN Dan (dir), *Pauvre et mal logé, Les enjeux sociaux de l'habitat*, coll. « Habitat et sociétés », Paris : L'Harmattan, 1990. 181p.
142. FLAMAND Jean-Paul, *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social*, Paris : La Découverte, 1989. 390 p.
143. GIFFO-LEVASSEUR Anne-Marie, BLIN Anne-Véronique, ROUSSELOT Loïc, « Démultiplication de l'hébergement institutionnel : une modification du statut de locataire ? », in LEVY-VROELANT Claire (dir), *Logements de passage. Formes, normes et expériences*, Paris : L'Harmattan, 2000. pp. 265-281.

144. GREMION Catherine, « L'accès au logement social », in PAUGAM Serge, *L'exclusion : L'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 1996. pp. 519-529.
145. GUISELIN Emmanuel-Pie, « Droit au logement, quelle reconnaissance ? » in SEGAUD Marion, BRUN Jacques et DRIANT Jean-Claude, *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris : Ar GREMION Catherine, « L'accès au logement social » in PAUGAM Serge, *L'Exclusion, l'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 1996. pp. 519 – 529.
146. GUISELIN Emmanuel-Pie, « Droit au logement, quelle reconnaissance ? » in SEGAUD Marion, BRUN Jacques et DRIANT Jean-Claude, *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris : Armand Colin, 2002. pp 132- 137.
147. Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Droit au logement, du devoir de solidarité à l'obligation de résultats : 3^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées*, décembre 1995. 84p. + annexes.
148. Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Droit au logement : construire la responsabilité : 9^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées*, novembre 2003. 79p.+annexes.
149. Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Le Besoin de cohérence dans la politique du logement : 5^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées*, mai 1999. 86p.+annexes.
150. Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Le logement des personnes défavorisées à l'épreuve de l'application de la loi : 6^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées*, 2000. 97p.
151. Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Lever les obstacles au logement : 4^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées*, 1997. 70p. + annexes.
152. Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Pour le droit au logement : de l'Etat tuteur à l'Etat garant : 2^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées*, décembre 1994. 96p.+annexes.
153. Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Propositions pour le logement des personnes défavorisées*, 1994. 48p.+annexes.
154. IMBERT Pierre-Henri, « Droit des pauvres, pauvre(s) droit(s), Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels », in Le bicentenaire de la Révolution

- Française, *Revue du droit public*, n° 3-1989, pp. 739-766.
155. L'état du mal logement en France, 2004, rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre.
 156. MARCUSE Peter, « Les sans-domiciles fixe aux USA » in FERRAND-BECHMANN Dan (dir), *Pauvre et mal logé, Les enjeux sociaux de l'habitat*, coll. « Habitat et sociétés », Paris : L'Harmattan, 1990. pp. 49-60.
 157. MASSIAH Gustave, TRIBILLON Jean-François, *Habitat tiers, recherche exploratoire sur l'habitat populaire*, recherche commandée par le PUCA, février 2000, 108p.
 158. MAUREL Elisabeth, « Les publics du logement très social », *Informations sociales*, n°77, 1999. pp. 56-67.
 159. PAUGAM Serge, « L'habitat socialement disqualifié » in ASCHER François(dir), *Le logement en question, L'habitat des années quatre-vingt-dix : continuités et ruptures*, La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 1995.
 160. PAULIAT Hélène, « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ? », *Recueil Dalloz*, 1995. pp. 283-287.
 161. PIAULAT Hélène, « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ? », *Recueil Dalloz*, 1995. pp. 283-287
 162. *Promouvoir le droit au logement, contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990*, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, Secrétariat d'Etat au Logement, Paris : La documentation Française, 1998. 458p.
 163. ROUQUETTE Rémy, « Le droit au logement, commentaire de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 », *Actualité Juridique Propriété immobilière*, n°11, 1990.
 164. SALA PALA Valérie, « Quoi de neuf dans les « nouvelles » politiques sociales? Le cas de la production urbaine du droit au logement à Rennes et Brest», in FONTAINE Joseph et HASSENTEUFEL Patrick (dir), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, coll. « Respublica », Rennes :Presses Universitaires de Rennes, 2002. pp. 115-141.
 165. TOPALOV Christian, *Le logement en France, histoire d'une marchandise impossible*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1987. 437 p.
 166. ZITOUNI Françoise, « Genèse du droit au logement », in BONVALET Catherine, BRUN Jacques, SEGAUD Marion (dir), *Logement et Habitat*,

bibliographie commentée, Paris : La Documentation Française, septembre 2000.

167. ZITOUNI Françoise, « L'accès au logement pour les personnes défavorisées dans la loi sur les exclusions : entre logique d'exception et droit commun », *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat*, GRIDAUH, Editions Dalloz, 1999.
168. ZITOUNI Françoise, « Le droit au logement des personnes défavorisées, nouveau droit social ? », in SEGAUD Marion, BONVALET Catherine, BRUN Jacques (dir), *Logement et habitat, l'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 1998. pp. 248-255.

Evolutions des conceptions sur le problème du logement en ville :

169. ADEF, *La Ville aux champs*, Paris : ADEF, 2001.
170. ADEF, *Reconstruire la ville sur la ville*, Paris : ADEF, 1998.
171. AMIOT Michel, *Contre l'Etat les sociologues. Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, Paris : Editions de l'EHESS, 1986.
172. *Annales de la recherche urbaine*, « Renouvellements urbains », n°97, décembre 2004.
173. ASCHER François (dir), *Le logement en question. L'habitat des années quatre-vingt-dix : continuités et ruptures*, La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 1995. 325p.
174. BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, *Violences urbaines, ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Paris : Albin Michel, 1996. 557p.
175. BAUDIN Gérard, GENESTIER Philippe (dir), *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris : la Documentation Française, 2002. 252 p.
176. BELMESSOUS Fatiha, *Le temps des réhabilitations des grands ensembles, pratique architecturale et/ou mode de production urbaine*, Thèse de doctorat en Histoire de l'architecture, Université Lyon II, juin 2002. 436p.
177. BOURDIN Alain, *Le Patrimoine réinventé*, Paris : PUF, 1984. 239p.
178. CHALINE Claude, *Les Politiques de la ville*, coll. « Que sais-je ? », Paris : PUF, 1997. 127p.
179. CHAMBOREDON Jean-Claude, LEMAIRE Madeleine, "Proximité spatiale et

- distance sociale : les grands ensembles et leur peuplement", *Revue française de sociologie*, n° XI-1, 1970, pp.3-33.
180. CHOAY Françoise, *L'urbanisme, utopies et réalités*, Paris : Seuil, 1965. 442 p.
 181. CHOMBART DE LAUWE Pierre-Henri (dir.), *Famille et habitations*, Paris, C.N.R.S., 2 volumes, 1959 et 1960.
 182. DAVIS Mike, *City of quartz*, Paris : La Découverte, 2000. 391 p.
 183. DESCHAMPS Etienne, « La politique urbaine du logement : l'objectif de mixité sociale », *Revue française des affaires sociales*, n°3, 2001. pp. 81-97.
 184. DREYFUS Jacques, *La société du confort. Quel enjeux, quelles illusions ?*, Paris : L'Harmattan, 1990. 163p.
 185. DUBEDOUT Hubert, *Ensemble, refaire la ville*, Paris : La Documentation Française, 1983. 122p.
 186. DUBOIS-TAINE Geneviève, CHALAS Yves (dir), *La ville émergente*, coll. « Sociétés », la Tour d'Aigues : Editions de l'aube, 1997. 285p.
 187. EDOU E., *les HLM*, Paris : Economica, 1998. 112p.
 188. ELEB Monique, CHATELET Anne-Marie, *Urbanité, sociabilité et intimité. Des logements d'aujourd'hui*, Collection « Recherche d'architecture », avec le concours du Plan Construction, Paris : Les éditions de l'Epure, 1997. 352p
 189. ENGELS Friedrich., *La question du logement*, coll. « classiques du marxisme », Paris : Editions Sociales, 1969. 123p. (Première édition en 1872.)
 190. ENGRAND Lionel, « Confort », in SEGAUD Marion, BRUN Jacques et DRIANT Jean-Claude, *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris : Armand Colin, 2002.
 191. *Espaces et Sociétés*, « Mode de vie normal et normalisation de l'espace », n° 73, février 1993.
 192. FRIBOURG Anne-Marie, « Evolution des politiques du logement depuis 1950 », in SEGAUD Marion, BONVALET Catherine, BRUN Jacques (dir), *Logement et habitat, l'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 1998. pp.223-230.
 193. LACAZE Jean-Paul, *Le logement au péril du territoire*, coll. « Essais », La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 1996. 90 p.
 194. LE CORBUSIER, *La Charte d'Athènes*, Paris : Editions de Minuit, 1957.
 195. LE CORBUSIER, *Manière de penser l'urbanisme*, Gonthier / Médiations,

1970. Edition originale 1946.
196. LEFEBVRE Henri, *Le Droit à la ville*, coll. « Société et Urbanisme », Paris : Anthropos, 1968. 166p.
 197. LELEVRIER Christine, « Habitat et politique de la ville » in SEGAUD Marion, BRUN Jacques, DRIANT Jean-Claude (dir), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris : Armand Colin, 2002. pp. 220-224.
 198. LELEVRIER Christine, « Les politiques de lutte contre la ségrégation : mixité des quartiers ou intégration des populations ? », in *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, ADEF, 1er trimestre 2004, pp. 209-230.
 199. LELEVRIER Christine, « Mixité : d'un idéal social aux incertitudes des politiques urbaines », *Urbanisme*, janvier/février 2005.
 200. LELEVRIER Christine, « Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ? », *Esprit*, Mars-avril 2004, pp.65-78.
 201. MAGRI Susanna, TOPALOV Christian, « De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925, Etude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, Etats-Unis », *Revue française de sociologie*, XXVIII-3, 1987. pp. 417-451.
 202. PAQUOT Thierry, LUSSAULT Michel, BODY GENDROT Sophie (dir), *La Ville et l'urbain, l'Etat des savoirs*, Paris : La Découverte, 2000. 442p.
 203. PEYRAT Didier, *Habiter, cohabiter. La sécurité dans le logement social*, Ministère de l'Equipement, des transports et du logement, Paris, 2001.
 204. PEZEU-MASSABUAU Jacques, *Du confort au bien-être. La dimension intérieure*, Coll. « Questions contemporaines », Paris : L'Harmattan, 2002. 352 p.
 205. ROCHETTE Nadia, BOURDIN Alain (dir), *Etude sur les perceptions du système de production de la ville*, Club Ville et Aménagement, LATTS, 1999. 25p.
 206. RONCAYOLO Marcel, *La ville et ses territoires*, Paris : Gallimard, 2001 (première édition en 1978). 285p.
 207. SEGAUD Marion, BONVALET Catherine, BRUN Jacques (dir), *Logement et Habitat, l'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 1998. 411 p.
 208. SEGAUD Marion, BRUN Jacques, DRIANT Jean-Claude (dir), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris : Armand Colin, 2002. 451 p.
 209. SUEUR Jean-Pierre, *Changer la ville, pour une nouvelle urbanité*, Paris : Odile

- Jacob, 1999. 215p.
210. TRANB Jérôme, "La rénovation urbaine, ou comment en finir avec les quartiers d'habitat social", *Esprit* n°1; janvier 2005, pp. 36-44.
211. TRIBILLON Jean-François, *L'urbanisme*, coll. « Repères », Paris : La Découverte, 2002. (1ère édition en 1990). 123p.
212. WACQUANT J.D. Loïc, « Pour en finir avec le mythe des 'cités-ghettos', les différences entre la France et les Etats-Unis », *Les Annales de la Recherche urbaine*, n°52, sept.1992. pp. 20-30.
213. YEGOUZO Yves, « Droit de la ville et droit dans la ville », *Revue française des affaires sociales*, n°3, 2001. pp.57-70.
214. YEGOUZO Yves, « La loi solidarité et renouvellement urbain, présentation générale, » *Actualité juridique du droit administratif*, 2001. pp. 9-17.

Propriété et action foncière:

215. ADEF, *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, ADEF, 1991.359 p.
216. AZUELA Antonio, « La propriété, le logement et le droit », in « Régularisations de propriétés », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°66, 1995. pp. 4-11.
217. BERNARD Yvonne, « Ménages et modes de vie » in ASCHER François(dir), *Le logement en question, L'habitat des années quatre-vingt-dix : continuités et ruptures*, La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 1995.
218. COMBY Joseph, RENARD Vincent, *Les Politiques Foncières*, coll. "Que sais-je?", Paris : PUF, 1996. 127p.
219. *Démembrement et fractionnement de la propriété, de nouvelles formes de propriété en France ?*, Plan Urbanisme Construction et Architecture / Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, novembre 2002. 148 p.
220. DURAND-LASSERVE Alain, TRIBILLON Jean-François, « Villes du Tiers-Monde : paysage de la recherche foncière », *Etudes Foncières*, n°35, 1987.
221. FALQUE Max, « La propriété privée au service de l'environnement » in ADEF, *La propriété, un droit inviolable et sacré*, ADEF, 1991.
222. FARVACQUE Catherine, MAC AUSLAN Patrick, *Politiques foncières des villes en développement*, Paris : ADEF, 1993. 155 p.

223. GRANELLE Jean-Jacques, « Les marchés fonciers, cause ou conséquence de la ségrégation urbaine ? », *Etudes Foncières* n°98, juillet-août 2002.
224. GUIGOU Jean-Louis, *La rente foncière. Les théories et leurs évolutions depuis 1650*, Paris : Economica 1982. 954p.
225. HALBWACHS Maurice, *Les Expropriations et le prix des terrains à Paris (1860-1900)*, Société Nouvelle de Librairie et d'Édition, 1909.
226. LIPIETZ Alain, *Le tribut foncier urbain, circulation du capital et propriété foncière dans la production du cadre bâti*, Paris : Editions Maspéro, 1974. 290p.
227. MORET Frédéric, « Le logement et la question sociale (1830-1970) », in SEGAUD Marion, BONVALET Catherine et BRUN Jacques (dir), *Logement et habitat, l'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 1998.
228. PAULIAT Hélène, « Logement et propriété : un aperçu historique », in SEGAUD Marion, BRUN Jacques, BONVALET Catherine, *Logement et habitat, L'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 1998. pp. 11-18.
229. PISANI Edgar, *L'utopie foncière*, Paris : Editions Gallimard, 1977.
230. PORTET François, *L'ouvrier, la terre, la petite propriété. Jardin ouvrier et logement social 1850-1945*, Le Creusot, CRACAP-Ecomuse, 1978. 65p.
231. RENARD Vincent, « L'économie du logement : le préalable foncier », in SEGAUD Marion, BRUN Jacques, BONVALET Catherine, *Logement et habitat, L'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 1998. pp. 201-209.
232. RENARD Vincent, « La ségrégation par le zonage », *Etudes Foncières*, n°33, décembre 1986.
233. THEBAULT Vincent, JAILLET Marie-Christine, « Le grand domaine, deux siècles de résistance d'un modèle social », in ADEF, *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, ADEF 1991.

Action publique et lutte contre l'illégalité:

234. « Illégalités et urbanisation », *Urbanisme*, n°318, mai-juin 2001, pp. 56-85.
235. ADEF, *La règle et l'urbanisme*, Paris : ADEF, 1987. 360 p.
236. *Annales de la recherche urbaine*, « Régularisations de propriété », n°66, 1995.
237. BALME Richard, « Rationalité », in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET (dir), *Dictionnaire des Politiques publiques*, coll. « Références », Paris :

- Presses de Sciences Po, 2004. pp. 354-363.
238. BENZAGLOU Marie, *Les politiques d'urbanisation de Rio de Janeiro : une nouvelle vision du problème de l'habitat irrégulier ?*, Mémoire de DEA, Université Lyon 2, septembre 2001. 159p.
 239. BENZAGLOU Marie, POULAIN France, « La tolérance de l'habitat illégal sur le littoral », *Etudes Foncières*, n°108, mars-avril 2004. pp. 13-16.
 240. BOURDIEU Pierre, « Droit et passe-droit, Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, n°81-82, mars 1990, pp. 86-96.
 241. BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, coll. « Références », Paris : Presses de Sciences Po, 2004. 518p.
 242. CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*, Paris : Editions du Seuil, 1981. 504p.
 243. CSTB, *Méthode de prédiagnostic pour l'élaboration de projet d'habitat : comment poser les problèmes et quels problèmes se poser ?*, Référentiel méthodologique de réhabilitation, Ministère du Logement, 1994.
 244. DE MAILLARD Jacques, *Réformer l'action publique, La politique de la ville et les banlieues*, coll. « Droit et société », Paris : LGDJ, 2004. 242p.
 245. DE SOTO Hernando, *L'autre sentier, la révolution informelle*, Paris : La Découverte, 1994. 245p.
 246. DONZELOT Jacques, « Les transformations de l'intervention sociale face à l'exclusion », in PAUGAM Serge, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 1996. pp. 88-99.
 247. DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, *L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris : Editions du Seuil, 1994.
 248. DUPUY François, THOENIG Jean-Claude, *l'Administration en miettes*, Fayard, 1985.
 249. DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Sciences Politiques*, vol 46, n°4, août 1996. pp. 580-623.
 250. DURAND-LASSERVE Alain, TRIBILLON Jean-François, « La loi ou la

- ville ? », *Urbanisme* n°318, mai/juin 2001, pp.72-77.
251. FRIEDBERG Erhard, *Le Pouvoir et la Règle, Dynamique de l'action organisée*, Paris : Editions du Seuil, 1993.422p.
 252. GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris : Presses de Sciences Po, 1999. 233p.
 253. GAXIE Daniel, « Au-delà des apparences – sur quelques problèmes de mesure des opinions », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81-82, 1990
 254. GAXIE Daniel, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris : Editions du Seuil, 1978.
 255. GOURDON Jean-Loup, « Pour une légalité a posteriori », *Urbanisme* n°318, mai/juin 2001, pp.61-65.
 256. GOURDON Jean-Loup, LELONG Claude, NAVEZ-BOUCHANINE Françoise, PERRIN Evelyne, *Du faubourg à la ville 1993-1998. Actes du séminaire Tome I (séances 1 à 5)*.Paris La Défense : METL, 1999. 201p.
 257. GREFFE Xavier, *L'évaluation des projets publics*, Economica, 1997. 205 p.
 258. KESSLER MC, LASCOUMES P., SETBON M., THOENIG JC., *Evaluation des politiques publiques*, Paris : L'Harmattan, 1998. 350 p.
 259. LAFAYE Claudette, *La Sociologie des organisations*, coll. « 128 », Paris : Nathan, 1996.128p.
 260. LAGROYE Jacques, avec FRANCOIS Bastien et SAWICKI Frédéric, *Sociologie Politique*, 4ème édition revue et mise à jour, Paris : Presses de Sciences Po et Dalloz, 2002. 599p.
 261. LAUTIER Bruno, *L'économie informelle dans le tiers monde*, coll. « Repères », Paris : La Découverte, 1994. 125p.
 262. LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de sciences politiques*, vol. 45, n°1, février 1995.
 263. LE ROY Etienne, « Un droit hors la loi ? » in « Régularisation de propriétés », *les Annales de la Recherche Urbaine*, n°66, mars 1995.
 264. MENY Yves et THOENIG Jean-Claude, *Politiques Publiques*, Paris : PUF, 1989. 391p.
 265. MONNIER Eric, *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, Economica, 1992.

266. MOZERE Liane, « Informalités sans protection : une lecture des travaux relatifs à l'économie informelle », *Les Chroniques du Plan urbain*, n°23, mars 1998.
267. MULLER Pierre, *Les Politiques Publiques*, coll. « Que sais-je ? », Paris : PUF, 2000. 128p.
268. MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris : Montchrestien, 1998. 156p.
269. POULAIN France, *L'urbanisation du littoral par le camping-caravaning illégal sur parcelles privées. Non-respect des lois d'aménagement et tolérance de pratiques illicites*, thèse de doctorat en études urbaines, Université Paris 8, décembre 2003.
270. QUILICHINI Paule, *Logement social et décentralisation*, Paris : LGDJ, 2001. 450p.
271. RENARD Vincent, « Les nouvelles frontières de l'illégalité », *Urbanisme* n°318, mai/juin 2001, pp.67-72
272. Une pensée française sous les tropiques, *Urbanisme*, n°307, juillet-août 1999.
273. VALLADARES Licia, *Opération de relogement et réponse sociale : le cas des résidents des favelas à Rio de Janeiro*, thèse de doctorat en sociologie, Université de Toulouse Le Mirail, 1974.
274. ZITTOUN Philippe, *La politique du logement, 1981-1995, Transformations d'une politique publique controversée*, coll. « Logiques politiques », Paris : L'Harmattan, 2001. 288p.

Mobilisations collectives et participation des habitants:

275. « Formes légales et initiatives locales de participation, entre logiques d'efficacité et construction de la démocratie locale », *Les Cahiers du DSU*, n° 35, septembre 2002. 48 p.
276. AGIER Michel, *L'invention de la ville : banlieues, townships, invasions et favelas*, Amsterdam, Editions des Archives Contemporaines, 1999. 176p.
277. BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 90, septembre 2001, pp. 148-155.
278. BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, « Les banlieues populaires entre

- intégration, affiliation et scission », in BAUDIN Gérard et GENESTIER Philippe (dir), *Banlieues à problèmes, la construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, La Documentation française, Paris, 2002. pp. 93-111.
279. BEAUD Stéphane, PIALOUX Michel, *Retour sur la condition ouvrière*, coll. « 10/18 », Fayard, 2004. 480p.
280. BLONDIAUX Loïc, LEVEQUE Sandrine, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie, les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris », in NEVEU Catherine (dir), *Espaces publics et engagement politique, Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, coll. « logiques politiques », Paris : L'Harmattan, 1999. pp. 17-82.
281. BLONDIAUX Loïc, SINTOMER Yves, « L'impératif délibératif », *Politix*, volume 15, n°57/2002, pp. 17-35.
282. CANNAT Noël, *Sous les bidons la Ville... de Manille à Mexico à travers les bidonvilles de l'espoir*, Paris : L'Harmattan, 1988. 250p.
283. CHEYSSIAL Léon Attila., *La quantité négligeable*, Thèse de doctorat en sciences de l'éducation, Université de Paris 8, 2002
284. DRUMMOND Didier, *Architecte des favelas*, Nancy : Dunod, 1981. 113 p.
285. FOURCAUT Anne, *La banlieue en morceaux*, Grâne : Créaphis, 2000. 339p.
286. FRIEDMAN Yona, *L'Architecture de survie*, Paris : Casterman, 1978. 171p.
287. GOIRAND Camille, *La politique des favelas*, Paris : Karthala, 2000. 373p.
288. GRANOTIER Bernard, *La planète des bidonvilles, perspectives de l'explosion urbaine dans le tiers monde*, Paris : Editions du Seuil, 1980.381p.
289. JAGLIN Sylvie, « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », in BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri, SYNTOMER Yves (dir), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris : La Découverte, 2005. pp. 271-291.
290. MAZET Pierre, « Participation des habitants et politiques publiques délibératives : pour une approche critique de la démocratie locale », in NEVEU Catherine (dir), *Espaces publics et engagement politique, Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, coll. « logiques politiques », Paris : L'Harmattan, 1999. pp. 83 – 113.
291. MOUCHARD Daniel, *Les exclus dans l'espace public : mobilisation et*

- logiques de représentations dans la France contemporaine*, thèse de doctorat en pensée politique, IEP de Paris, 2001. 551p.
292. NEVEU Catherine (dir), *Espaces publics et engagement politique, Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, coll. « logiques politiques », Paris : L'Harmattan, 1999. 307p.
293. NEVEU Erik, *Sociologie des mouvements sociaux*, coll. « Repères », Paris : La Découverte, 2002. 128p.
294. Patrice MANN, *L'action collective : mobilisation et organisation des minorités actives*, Paris : Armand Colin, 1991.
295. PECHU Cécile, « Quand les « exclus » passent à l'action », *Politix*, n°34, 2^{ème} trimestre 1996. pp 114-133.
296. PERCQ Pascal, *Les habitants aménageurs*, coll. « Monde en cours », La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 1994. 93p.
297. PINEL Violaine, « Formes légales et initiatives locales de participation. Entre logiques d'efficacité et construction de la démocratie locale », *Les cahiers du DSU*, n°35, septembre 2002.
298. RAGON Michel, *L'architecte, le prince et la démocratie*, Paris : Albin Michel, 1977. 252 p.
299. RAGON Michel, *Les erreurs monumentales*, Paris : Hachette, 1971. 251p.
300. TURNER John, « Problèmes d'habitat, solutions administratives et solutions populaires », in « Tiers-monde », *L'architecture aujourd'hui*, n°140, oct-nov 1968.
301. TURNER John, *Le logement est votre affaire*, Paris : Editions du Seuil, 1979 (éditions anglaise en 1976). 177p.

Pauvreté, marginalisation, normalisation:

302. « A quoi sert le travail social ? Chômage, précarité, insertion, la nouvelle donne ». *Esprit*, n°3-4, mars-avril 1998. 305p.
303. *Annales de la recherche urbaine*, « L'accueil dans la ville », n°94, octobre 2003.
304. *Annales de la recherche urbaine*, « Les infortunés de l'espace », n°93, mars 2003.

305. BAUMANN BURGOS Marcelo, Dos Parques Proletarios ao Favela-Bairro, as politicas publicas nas favelas do Rio de Janeiro, in *Um Seculo de Favela*, ZALUAR Alba et ALVITO Marcos (dir), Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1998. pp.25-60.
306. BERGMAN Manfred Max « Pauvreté, exclusion et territoires dans les sociétés modernes », in Les infortunes de l'espace, *Les Annales de la recherche urbaine* n°93, mars 2003. pp. 87-96.
307. BIGOT François, « La marginalité comme concept », *Vivre à la marge, Informations sociales* n° 68, 1998. pp. 16-23.
308. BOUILLON Florence, « Des migrants et des squats : précarités et résistances aux marges de la ville », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 2003 (19), pp. 23-46.
309. BOURDIEU Pierre (dir), *La Misère du monde*, Paris : Editions du Seuil, 1993. 1460 p.
310. BRUN Jacques, BONVALET Catherine, « Logement et division sociale de l'espace », in SEGAUD Marion, BRUN Jacques et BONVALET Catherine (dir), *Logement et habitat, l'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 1998.
311. CANGUILHEM Georges, *Le normal et le pathologique*, Paris : PUF, 1966. 240p.
312. CASTEL Robert, « Les marginaux dans l'histoire » in PAUGAM Serge (dir), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 1996.
313. CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris : Fayard, 1995. 490p.
314. CORCUFF Philippe, *Les nouvelles sociologies*, coll. « 128 », Paris : Nathan, 1995. 128p.
315. DAMBUYANT-WARGNY Gisèle, « « Sans toit ni loi » : les exclus », *Ethnologie française*, n°3, juillet – septembre 2004, pp. 499-508.
316. DESCHAMPS Etienne, « Le droit public et la ségrégation urbaine », *LGDJ*, 1998.
317. DUBET François, *La galère, jeunes en survie*, Fayard, 1987. 497 p.
318. ELIAS Norbert, *Logiques de l'exclusion*, coll. « Agora », Paris : Fayard, 1997 (traduction française, ouvrage de 1965). 342p.

319. *Espaces et sociétés* n°116/117, « Habiter sans logis », 2004.
320. FASSIN Didier, « Exclusion, underclass, marginalidad », *Revue française de sociologie*, vol. XXXVII, 1996. pp. 37-75.
321. FIJALKOW Yankel, *Sociologie de la ville*, coll. « Repères », Paris : La Découverte, 2004. 128p.
322. FLEURY Laurent, *Max Weber*, coll. “Que sais-je?”, Paris : PUF, 2001. 127p.
323. GENESTIER Philippe, « Mode de vie normal et normalisation de l’espace, les références et les postulats de la politique de la ville », *Espaces et sociétés*, n°73, février 1993. pp. 31-50.
324. GOFFMAN Erving, *Stigmate, les usages sociaux des handicaps*, Paris : Les Editions de Minuit, 1975. 175p. (édition américaine en 1963).
325. GRAFMEYER Yves, JOSEPH Isaac, *L’école de Chicago. Naissance de l’écologie urbaine*, Editions Aubier-Montaigne, 4ème édition, 1994. 341p.
326. GRAFMEYER Yves, *Sociologie urbaine*, coll. « 128 », Paris : Nathan, 1994. 128p.
327. GUESLIN André, *Les gens de rien*, Paris : Fayard, 2004.
328. J. DONZELOT, C. MEVEL, A. WYVEKENS, *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris : Editions du Seuil, 2003, 363 pages.
329. JACQUOT Henri, « D’un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité », *Droit et Ville*, n°34, 1992.
330. KELMAN Gaston, *Je suis noir et je n’aime pas le manioc*, Max Milo Editions, 2003.
331. LAFORE Robert, « Le droit social et la marginalité », *Vivre à la marge, Informations sociales* n° 68, 1998. pp. 24-35.
332. LAMARQUE Gilles, *L’exclusion*, coll. « Que sais-je ? », Paris : PUF, 1998. 128p.
333. LEWIS Oscar, *Les enfants de Sanchez*, Paris : Gallimard, 1963 (version originale en 1961), 638 p.
334. LIPIETZ Alain, *La société en sablier. Le partage du temps de travail contre la déchirure sociale*, Paris : La Découverte, 1996.
335. MASCLET Olivier, *La gauche et les cités, Enquête sur un rendez-vous manqué*, Coll. « Pratiques politiques », Paris : La Dispute , 2003. 316 p.

336. MILANO Serge (dossier constitué par), « La lutte contre la pauvreté », *Problèmes politiques et sociaux*, n°751, 7 juillet 1995.
337. PAUGAM Serge, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 1996. 582p.
338. PAUGAM Serge, *La disqualification sociale, Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris : PUF, 1991. 256p.
339. PAUGAM Serge, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, coll. « recherches politiques », Paris : PUF, 1993. 317p.
340. PERLMAN Janice, *O Mito da Marginalidade, Favelas e Política no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 377 p.
341. PILLON Véronique, *Normes et déviance*, Rosny : Bréal, 2003. 125p.
342. PINCON Michel et PINCON-CHARLOT Monique, *Sociologie de la bourgeoisie*, coll. « Repères », Paris : La Découverte, 2000.
343. PINCON Michel, PINCON-CHARLOT Monique, *Dans les beaux quartiers*, Paris : Editions du Seuil, 1989. 258p.
344. PRETECEILLE Edmond (dir), « La ségrégation dans les grandes villes », *Problèmes politiques et sociaux*, n°684, juillet 1992.
345. Robert CASTEL, "De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation", in *Face à l'exclusion*, sous la direction de Jacques DONZELOT, Esprit, 1991.
346. ROSANVALLON Pierre, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris : Editions du Seuil, 1995. 222 p.
347. TABARD Nicole, « Des quartiers pauvres aux banlieues aisées : une représentation sociale du territoire », *Economie et statistique*, n°270, 1993. pp. 5-22
348. VALLADARES Licia, *Pasa-se uma Casa, Analise do Programa de Remoção de favelas no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1980
349. VALLADARES Licia, Qu'est-ce qu'une favela?, *Cahiers des Amériques Latines*, 2000, n° 34, p.61-72
350. VIEILLARD-BARON Hervé, « Territoires de relégation », *Vivre à la marge, Informations sociales* n° 68, 1998. pp. 36-46.
351. WEBER Max, *Economie et Société*, Plon, 1971.
352. WIRTH Louis, *Le Ghetto*, Grenoble : PUG, 1980, première édition Chicago 1928.

353. WRIGHT MILLS Charles, *L'imagination sociologique*, Paris : La Découverte, 1997 (première édition en 1967 aux éditions François Maspéro). 228p.

Les dictionnaires généralistes :

354. BOUDON Raymond, BESNARD Philippe, CHERKAOUI Mohamed, LECUYER Bernard-Pierre, *Dictionnaire de Sociologie*, Paris : Larousse, 2005.
355. MERLIN Pierre et CHOAY Françoise, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 2000.

Les lois citées dans la thèse :

- Loi n° 85-526 du 22 juin 1982, Loi relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, dite Loi Quillot.
- Loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, Loi tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.
- Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, Loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi 86-1290 du 23 décembre 1986.
- Loi programme n°86-1383 du 31 décembre 1986, loi programme relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte
- Loi n°90-449 du 31 mai 1990, Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite Loi Besson.
- Loi n°91-662 du 13 juillet 1991, loi d'orientation pour la ville, dite loi LOV.
- Loi n°1996- 1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer
- Loi n°98-657 du 29 juillet 1998, Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.
- Loi n°2000- 1208 du 13 décembre 2000, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite Loi SRU.
- Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques.

Table des matières

Sommaire	4
Introduction : Agir face au logement hors normes, des relations particulières entre les exclus et les pouvoirs publics.....	10
<i>Les « exclus » : une catégorie difficile à cibler et à traiter par l'action publique</i>	<i>11</i>
<i>L'action publique face aux « exclus » du logement : la volonté du retour à la norme.....</i>	<i>16</i>
<i>Les difficultés de mobilisation collective des « exclus » :</i>	<i>26</i>
<i>Le cas des quartiers insalubres et illégaux dans les DOM : un terrain privilégié pour analyser les réactions collectives des habitants face à l'action publique de normalisation</i>	<i>30</i>
<i>Les hypothèses et les questions posées par le travail de recherche :</i>	<i>40</i>
<i>Plan de la thèse et matériaux utilisés:</i>	<i>42</i>
Première partie Les quartiers d'habitat insalubre et illégal dans les DOM.....	45
Chapitre 1. Genèse et évolution des quartiers d'habitat insalubre et illégal dans les DOM	48
<i>1.1. L'urbanisation des DOM et l'exclusion des plus pauvres</i>	<i>49</i>
<i>1.1.1. Une explosion urbaine marquée par un héritage historique lourd et une géographie contraignante:</i>	<i>49</i>
<i>1.1.1.1. L'héritage de l'esclavage et du colonialisme sur l'urbanisation des territoires :</i>	<i>49</i>
<i>1.1.1.2. Le peuplement déséquilibré des territoires est accentué par les contraintes géographiques :</i>	<i>53</i>
<i>1.1.2. Des marchés fonciers et immobiliers sous tension:</i>	<i>55</i>
<i>1.1.2.1. Des produits logements spécifiques dans les DOM :</i>	<i>55</i>

1.1.2.2.	Une crise du logement qui perdure :	57
1.1.2.3.	L'inaccessible marché foncier :	63
1.1.3.	Un contexte de pauvreté qui favorise l'émergence d'une ville informelle:	69
1.1.3.1.	Précarité des collectivités locales :	69
1.1.3.2.	Précarité des ménages :	72
	Conclusion 1.1: le visage contrasté de la ville outre-mer d'aujourd'hui	74
1.2.	<i>Les raisons de l'implantation spontanée :</i>	75
1.2.1.	L'implantation de survie :	76
1.2.1.1.	La perte de l'emploi entraînant une grande pauvreté :	76
1.2.1.2.	Les catastrophe naturelle ou politique :	78
1.2.1.3.	Les ruptures familiales :	81
1.2.2.	L'implantation revendicative :	83
1.2.2.1.	La conquête de la ville en tant que revendication de l'identité créole : ...	83
1.2.2.2.	Le squat des terrains de l'Etat en tant que revendication de la possession de la terre : 85	
1.2.2.3.	La construction spontanée en tant que revendication d'un mode d'habiter: 89	
1.2.3.	L'implantation accordée :	93
1.2.3.1.	Autorisation du propriétaire :	94
1.2.3.2.	Autorisation de la ville :	98
1.2.3.3.	La cooptation par les réseaux de solidarité :	103
1.2.3.4.	La durée de l'occupation :	105
	Conclusion 1.2: l'implantation spontanée permet d'acquérir un droit informel à la ville :	106
1.3.	<i>Des quartiers en perpétuelle évolution :</i>	107
1.3.1.	Evolution du cadre bâti : de l'abri de survie au marché immobilier :	108
1.3.1.1.	La fabrication du sol habité :	108
1.3.1.2.	L'évolution des matériaux :	110
1.3.1.3.	L'agrandissement de la case :	114
1.3.1.4.	Les sous-locations	116
1.3.2.	Evolution de l'équipement intérieur, évolutions sociales	120
1.3.2.1.	La décoration de la maison :	120

1.3.2.2. Les meubles :	124
1.3.2.3. L'équipement hi-fi et électroménager :	126
1.3.3. Inégalités des quartiers devant l'évolution :	130
1.3.3.1. Vieux bidonvilles et marchands de sommeil :	130
1.3.3.2. La non transgression des règles.....	132
1.3.3.3. Les quartiers mixtes	134
Conclusion 1.3 : des quartiers qui évoluent hors de toute intervention publique	138

<i>Conclusion du Chapitre 1 : l'évolution des quartiers exige une évolution de l'action publique.....</i>	<i>139</i>
---	------------

Chapitre 2. Organisation urbaine et sociale des quartiers d'habitat insalubre et illégal **141**

2.1. <i>Quartiers informels, morceaux de ville.....</i>	<i>143</i>
2.1.1. Les paradoxes de leur situation dans l'espace urbain :	143
2.1.1.1. Les « terres misérables » et la problématique récurrente des risques naturels:	144
2.1.1.2. Des quartiers plus ou moins périphériques :	145
2.1.1.3. Des barrières physiques avec la ville :	148
2.1.2. La création d'un parcellaire :	151
2.1.2.1. Une occupation illégale du sol :	152
2.1.2.2. La séparation de la sphère publique et de la sphère privée :	154
2.1.2.3. Un parcellaire mouvant :	155
2.1.2.4. La structuration d'un marché foncier :	157
2.1.3. La structuration de l'espace urbain et social par les réseaux :	160
2.1.3.1. Insuffisances des réseaux et impacts sur la santé :	161
2.1.3.2. Les impondérables de la vie au quotidien:	163
2.1.3.3. Les réseaux, organisation du lien social :	166
2.1.3.4. Un critère d'intégration urbaine :	168
2.1.4. Les fonctions urbaines dans les quartiers :	170
2.1.4.1. L'habitat, une fonction largement dominante :	170
2.1.4.2. Les activités, une fonction indispensable à la vie économique des quartiers :	172

2.1.4.3. Les équipements et les associations, une concrétisation des liens sociaux qui dépasse les frontières des quartiers :	175
Conclusion 2.1 : des quartiers « urbains » mais marginalisés.....	178
2.2. <i>Quartiers informels, espaces habités</i> :.....	179
2.2.1. Qui sont les habitants des quartiers insalubres et illégaux ?	180
2.2.1.1. Des habitants plus pauvres que dans le reste de la ville, mais des disparités de revenus au sein des quartiers:.....	180
2.2.1.2. Des proportions d'immigrés très variables selon les quartiers :.....	184
2.2.1.3. Des structures familiales spécifiques :	188
2.2.2. De quoi vivent-ils ?	191
2.2.2.1. Une population majoritairement exclue du travail salarié :	191
2.2.2.2. Les prestations sociales, facteur de survie :	193
2.2.2.3. Un travail informel très développé :.....	195
2.2.3. Quelles sont les relations sociales entre les habitants ?	198
2.2.3.1. Les lieux de rencontres:.....	198
2.2.3.2. La solidarité :	200
2.2.3.3. Les problèmes de voisinage et la violence dans les quartiers:	204
2.2.3.4. La montée de l'individualisme :.....	207
2.2.4. Les relations contradictoires entre les quartiers spontanés et le reste de la ville :.....	209
2.2.4.1. La mauvaise réputation	209
2.2.4.2. Les démarches de valorisation du quartier aux yeux de la ville :	212
2.2.4.3. Les passerelles entre ville formelle et ville informelle :	214
Conclusion 2.2 : des « exclus » en demande d'insertion sociale	217
<i>Conclusion du chapitre 2 : une évolution vers « l'urbain » à la fois revendiquée et regrettée</i>	217
Chapitre 3. Le système de valeurs de l'habitat des occupants des quartiers insalubres et illégaux.....	220
3.1. <i>Les valeurs matérielles de l'habitat</i> :	222
3.1.1. Les éléments de confort :	222
3.1.1.1. Equipement des logements des quartiers insalubres et illégaux :	223
3.1.1.2. Certains habitants souffrent de l'absence des éléments de confort :.....	226

3.1.1.3. Les éléments de confort, un thème peu abordé :	227
3.1.2. L'espace :	230
3.1.2.1. Organisation et effets de la sur occupation :	230
3.1.2.2. Avoir de l'espace :	232
3.1.2.3. Pouvoir agencer l'espace à sa guise :	234
3.1.3. L'optimisation des dépenses de logement :	236
3.1.3.1. Le paiement d'un loyer est souvent problématique :	236
3.1.3.2. L'habitat auto construit apporte des revenus parallèles :	238
3.1.3.3. La flexibilité des dépenses de logement, critère de survie ?	239
Conclusion 3.1 : l'espace et les économies financières sont le socle des valeurs matérielles de l'habitat	241
3.2. <i>Les valeurs immatérielles de l'habitat</i> :	242
3.2.1. La localisation :	243
3.2.1.1. La proximité du centre ville :	243
3.2.1.2. La diversité des fonctions urbaines :	245
3.2.1.3. La proximité d'un environnement naturel :	246
3.2.2. La sécurité :	249
3.2.2.1. Les habitants recherchent d'abord la sécurité physique et psychologique : ..	249
3.2.2.2. La sécurité de l'occupation autorise l'ascension sociale :	251
3.2.2.3. La sécurité de l'occupation autorise le développement de la vie familiale : ..	253
3.2.3. L'ambiance :	254
3.2.3.1. L'embellissement :	255
3.2.3.2. La tranquillité :	258
3.2.3.3. La proximité affective :	259
Conclusion 3.2 : la prédominance de l' immatériel dans le système de valeurs des habitants	263
3.3. <i>Significations de la propriété pour les habitants</i> :	263
3.3.1. L'ambiguïté d'une propriété sans titre :	263
3.3.1.1. Le sentiment d'être propriétaire même sans titre :	264
3.3.1.2. Une conscience du danger :	264
3.3.2. Le titre de propriété facilitateur de la vie quotidienne	266
3.3.3. Recherche identitaire et reconnaissance sociale.....	267

3.3.3.1. L'inscription dans une lignée familiale :	267
3.3.3.2. La réussite sociale :	268
3.3.3.3. L'intégration à la société par le respect de ses règles :	269
Conclusion 3.3 : le rêve de propriété traduit celui de l'ascension et de l'intégration sociales	270
<i>Conclusion du chapitre 3 : des habitants rassemblés et valorisés par leur système de valeurs sur l'habitat</i>	271
<i>Conclusion de la partie 1 : des atouts mais aussi des faiblesses qui appellent une action des pouvoirs publics</i>	273
Deuxième partie La normalisation des espaces urbains par la résorption de l'habitat insalubre	277
Chapitre 4. Les fissures des systèmes de valeurs des acteurs institutionnels	281
4.1. <i>Le cadre normatif et cognitif des actions de lutte contre l'habitat insalubre dans les DOM</i> :	282
4.1.1. Evolution des normes et des valeurs sur le logement:	283
4.1.1.1. La naissance de l'hygiénisme en France au 19 ^{ème} siècle:	283
4.1.1.2. Le problèmes des bidonvilles et des logements vétustes pendant les Trente Glorieuses :	285
4.1.1.3. La consécration de valeurs immatérielles de l'habitat dans les années 80 : ..	288
4.1.1.4. Logement décent et rénovation urbaine, les paradoxes des années 2000 : ...	290
4.1.2. Evolutions des valeurs sur l'urbain :	293
4.1.2.1. La ville ordonnée et sûre :	293
4.1.2.2. la ville mixte et solidaire :	295
4.1.2.3. « Discours positifs » sur les quartiers spontanés :	298
4.1.3. Evolutions des valeurs sur les pauvres :	302
4.1.3.1. L'ambiguïté entre les bons et les mauvais pauvres :	303
4.1.3.2. Les pauvres, entre stigmatisation et assistance :	307
4.1.3.3. Logement anormal, habitants anormaux :	310
Conclusion 4.1 : des systèmes de valeurs diversifiés mais étonnamment récurrents au fil du temps	313

<i>4.2. L'expression du « problème » de l'habitat insalubre et illégal dans les DOM :</i>	<i>314</i>
4.2.1. L'insalubrité : perceptions subjectives d'une notion normée :	314
4.2.1.1. Une notion difficile à définir :	315
4.2.1.2. L'insalubrité et l'illégalité définies par les diagnostics écrits :	317
4.2.1.3. Les critères d'insalubrité cités pendant les entretiens :	321
4.2.2. L'influence des systèmes de valeurs sur l'urbain sur la description des quartiers insalubres et illégaux :	328
4.2.2.1. La prédominance du système de valeurs « ville ordonnée et sûre » :	329
4.2.2.2. Déramatisation et réorientation des diagnostics :	333
4.2.2.3. Discours sur les habitants :	338
4.2.3. Les contradictions de l'expression du « problème » :	343
4.2.3.1. Eléments contre intuitifs : les contradictions explicitées	343
4.2.3.2. Les failles des discours stigmatisants :	346
4.2.3.3. Les paradoxes des conceptions « positivantes » :	350
<i>Conclusion du Chapitre 4 : les systèmes de valeurs des acteurs institutionnels sont fissurés et différent de celui des habitants.</i>	<i>355</i>

Chapitre 5. Agir sur les quartiers, une décision délicate et une réponse unique: 359

<i>5.1. Le déclenchement de l'action publique dans les quartiers d'habitat insalubre et illégal :</i>	<i>359</i>
5.1.1. Les raisons de l'absence d'intervention publique :	360
5.1.1.1. Les opportunités financières du laisser-faire :	361
5.1.1.2. Une priorité donnée à la construction neuve :	362
5.1.1.3. Les dilemmes des élus locaux face à la RHI :	364
5.1.2. Les éléments déclencheurs de l'action publique :	367
5.1.2.1. Le pouvoir limité des habitants dans la prise de décision:	368
5.1.2.2. Les maires : des décideurs officiels pas toujours enclins à décider	372
5.1.2.3. L'Etat, à la fois catalyseur et facteur bloquant dans la décision :	375
5.1.2.4. Les événements extérieurs :	379
Conclusion 5.1 : l'action publique n'est pas déclenchée par les diagnostics sur l'habitat insalubre et illégal	384
<i>5.2. Le choix de l'outil d'intervention : la RHI en tant que réponse unique :</i>	<i>384</i>

5.2.1. Un outil dédié à la lutte contre l'insalubrité : la RHI	385
5.2.2. D'autres outils mobilisables dans les quartiers insalubres et illégaux :	387
5.2.3. Le choix quasi automatique de l'outil RHI :	393
Conclusion 5.2 : une utilisation quasi unique de l'outil RHI à la fois justifiée et critiquée	399
5.3. Une procédure complexe présentant des spécificités dans les DOM :	400
5.3.1. Description de l'outil en métropole :	400
5.3.1.1. La conception initiale de l'outil RHI par la Loi Vivien	401
5.3.1.2. Les critiques de la RHI telle que pratiquée en application de la loi Vivien :	402
5.3.1.3. Pratiques et procédures de la RHI en métropole depuis la loi SRU :	405
5.3.2. Une utilisation sensiblement différente dans les DOM :	408
5.3.2.1. La RHI, un outil de restructuration de quartiers existants :	409
5.3.2.2. Les étapes d'une opération RHI :	411
5.3.2.3. Délais d'une opération de RHI :	413
5.3.2.4. Financements d'une opération RHI:	418
Conclusion 5.3 : la RHI dans les DOM, un outil de restructuration des quartiers limité	420
Conclusion chapitre 5 : l'utilisation quasi systématique de l'outil RHI justifie le recours à certains systèmes de valeurs	420
Chapitre 6. La RHI, un outil de normalisation aux effets contrastés.....	423
6.1. Les réalisations des RHI entraînent une normalisation de l'espace :	424
6.1.1. Les trois âges de la résorption de l'habitat insalubre :	424
6.1.1.1. La « tabula rasa »	425
6.1.1.2. Les interventions minimales.....	427
6.1.1.3. La réhabilitation des quartiers d'habitat insalubre et illégal :	429
6.1.2. Quelques exemples d'opérations RHI.....	432
6.1.2.1. Les petites RHI :	433
6.1.2.2. Les RHI non couplées avec une opération DSQ :	436
Equipements et espaces publics	437
6.1.2.3. Les RHI couplées avec des opérations DSQ :	447
6.1.3. La normalisation de l'espace :	459

6.1.3.1. La trame urbaine :	460
6.1.3.2. Logements sociaux, logements standards ?.....	464
6.1.3.3. La dictature de l'équipement indispensable :	467
Conclusion 6.1 : Evolution des pratiques, permanences de la normalisation	469
6.2. <i>Les paradoxes de la normalisation de l'espace</i> :	470
6.2.1. Les effets intégrateurs de la normalisation de l'espace :	471
6.2.1.1. La banalisation urbaine des quartiers les intègre à la ville :	471
6.2.1.2. La légalisation fait des habitants des citoyens comme les autres :	474
6.2.1.3. La banalisation pour sortir de la stigmatisation:	476
6.2.2. Les effets pervers de la normalisation sur l'identité des quartiers	480
6.2.2.1. La question controversée de disparition de l'altérité architecturale :	481
6.2.2.2. Affaiblissement de la vie économique des quartiers	485
6.2.2.3. Affaiblissement des formes alternatives de sociabilités :	489
6.2.3. Les effets excluants et traumatiques de la normalisation sur les individus :	496
6.2.3.1. L'exclusion de certaines populations des logements normalisés:	496
6.2.3.2. La restriction de la liberté de l'individu par l'architecture standardisée:	500
6.2.3.3. Les traumatismes dus à un changement brutal de mode de vie :	505
<i>Conclusion du Chapitre 6 : la difficile conciliation entre l'intégration des habitants et le respect de leurs différences</i>	513
Troisième partie Marges de manœuvre des habitants et influences sur l'application locale du droit au logement	518
Chapitre 7. L'impact des habitants sur les projets RHI limite la normalisation de l'espace	520
7.1. <i>Critiques et permanences d'un urbanisme autoritaire</i> :	522
7.1.1. Les différentes conceptions du rôle de l'urbaniste :	523
7.1.1.1. Un constat unanime d'autoritarisme dans le passé, aujourd'hui de plus en plus critiqué :	524
7.1.1.2. L'autoritarisme justifié par la détention de l'expertise et la préservation de l'intérêt général :	527
7.1.2. Les différentes conceptions et pratiques de la « participation » des habitants	

peuvent entretenir de nouvelles formes d'urbanisme autoritaire	531
7.1.2.1. Des habitants simplement informés des projets : la « concertation-persuasion »	532
7.1.2.2. Des habitants consultés sur les projets mais un impact mitigé sur les décisions :	535
7.1.2.3. Des habitants associés à l'élaboration des projets :	542
7.1.3. Réactions des habitants à l'annonce d'une opération RHI :	545
7.1.3.1. L'espérance de voir les conditions de vie s'améliorer :	546
7.1.3.2. La méfiance :	548
7.1.3.3. La crainte du changement ou de la perte des rares biens possédés :	551
Conclusion 7.1 : différentes formes de pouvoir des acteurs institutionnels font perdurer des pratiques d'urbanisme autoritaire	553
7.2. <i>Blocage des opérations et évolution des pratiques</i>	554
7.2.1. Le blocage des projets de RHI par les habitants :	555
7.2.1.1. Les habitants s'opposent aux projets :	555
7.2.1.2. Les formes violentes d'oppositions provoquent le blocage des projets :	557
7.2.2. Les autres facteurs de blocages des opérations de RHI :	559
7.2.2.1. Le manque de portage politique et de suivi des projets :	559
7.2.2.2. Les problèmes administratifs :	562
7.2.2.3. Les problèmes financiers :	565
7.2.2.4. Les problèmes fonciers :	568
7.2.3. Quelle reconnaissance du rôle des habitants dans l'évolution des pratiques ?	571
7.2.3.1. Les habitants ne font pas explicitement partie des facteurs de blocages cités :	572
7.2.3.2. Le rôle des habitants dans l'évolution des pratiques de la RHI n'est pas toujours reconnu :	574
Conclusion 7.2 : le rôle essentiel mais peu reconnu des habitants dans l'évolution des pratiques	578
7.3. <i>Impact de l'action des habitants sur les projets</i> :	579
7.3.1. Les méthodes développées par les opérateurs pour organiser l'impact des habitants sur le fond des projets :	579
7.3.1.1. La mise en place et le rôle des MOUS lors des opérations de RHI:	580

7.3.1.2. Deux exemples de méthodes participatives visant à intégrer les revendications des habitants dans les projets :	584
7.3.2. Les revendications des habitants : la parole et le respect de leur système de valeurs	590
7.3.2.1. L'absence de revendications ou l'impossibilité de les faire entendre :	590
7.3.2.2. Le désir d'être entendus et de participer au projet :	593
7.3.2.3. Le respect d'un système de valeurs différent :	595
7.3.3. Evaluation de la prise en compte des revendications des habitants dans les projets :	599
Conclusion 7.3 : une ré-orientation limitée mais réelle des projets	606

<i>Conclusion du chapitre 7 : la participation non institutionnalisée des habitants pour la défense de leur système de valeurs.....</i>	<i>606</i>
---	------------

Chapitre 8. Les sources de pouvoir des habitants définissent une application locale spécifique du droit au logement 611

8.1. Les formes et les origines de la mobilisation collective des habitants :	613
8.1.1. Les associations d'habitants	614
8.1.1.1. Des associations qui se montent ou se renforcent à l'annonce d'une intervention publique :	614
8.1.1.2. Le rôle d'un contre-pouvoir :	616
8.1.1.3. Des difficultés rencontrées pour la création ou la pérennisation des associations d'habitants :	619
8.1.2. Des actions en justice variées, individuelles ou collectives :	623
8.1.3. Les raisons des capacités de mobilisation des habitants des quartiers insalubres et illégaux :	631
8.1.3.1. Le déclin des mobilisations collectives en métropole :	631
8.1.3.2. Un environnement affectif qui favorise la cohésion au sein des quartiers insalubres et illégaux:	634
8.1.3.3. Valorisation du lieu et valorisation de soi:	639
8.1.3.4. Deux niveaux d'efficacité qui favorisent les mobilisations collectives :	643
Conclusion 8.1 : la mobilisation collective est induite par la combinaison de trois facteurs de valorisation.....	646

8.2. <i>Les sources de pouvoir des habitants</i> :	649
8.2.1. Les habitants sont des électeurs	649
8.2.1.1. Les plus démunis sont habituellement ceux qui votent le moins :	649
8.2.1.2. L'attitude des habitants des quartiers insalubres et illégaux des DOM face au vote, une participation relativement élevée :	651
8.2.1.3. Le fait de voter donne un réel pouvoir aux habitants :	655
8.2.2. Les habitants sont logés	657
8.2.2.1. Les habitants ne sont pas prêts à accepter n'importe quel logement :	658
8.2.2.2. La carence des pouvoirs publics à fournir un logement légal et salubre:	661
8.2.3. Les habitants ont « durcifié » et étendu leur quartier :	664
Conclusion 8.2 : les sources de pouvoir des habitants les placent en position de force	666
8.3. <i>L'application locale du droit au logement</i> :	666
8.3.1. Emergence et limites du droit au logement en France :	667
8.3.1.1. Evolutions juridiques d'un droit à la portée limitée :	667
8.3.1.2. La mise en œuvre du droit au logement, territorialisée et partenariale, est révélatrice des « nouveaux modes d'action publique » :	671
8.3.1.3. Les fragilités du droit au logement et de sa mise en œuvre :	674
8.3.2. Les quartiers insalubres et illégaux dans les DOM : un terrain spécifique légitime pour interroger la notion de droit au logement :	677
8.3.2.1. Spécificités du « mal logement » dans les DOM :	678
8.3.2.2. Les politiques sociales de l'habitat dans les DOM ne constituent pas un volet spécifique des politiques locales de l'habitat :	681
8.3.2.3. Les problèmes de mal-logement dans les quartiers insalubres et illégaux rendent légitime d'interroger la notion de droit au logement :	684
8.3.3. Les caractéristiques de l'application du droit au logement dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM :	688
8.3.3.1. Le jeu des acteurs institutionnels est déséquilibré au profit des opérateurs :	688
8.3.3.2. Les habitants ont une influence sur la conception du droit au logement :	694
8.3.3.3. Droit au logement, droit à la ville et droit à la participation :	696
Conclusion 8.3. : l'application locale du droit au logement résulte du compromis entre les systèmes de valeurs des pouvoirs publics et des habitants	702
<i>Conclusion du chapitre 8 : le pouvoir des habitants les conduit à co-fabriquer un droit au</i>	

<i>logement élargi au droit à la ville et à la participation</i>	<i>703</i>
Conclusion : les exclus régulateurs de l'action publique	706
<i>Des « exclus » soudés et valorisés par l'application de leur système de valeurs sur l'habitat :</i>	<i>707</i>
<i>La tentative d'une action publique autoritaire et normalisante :</i>	<i>708</i>
<i>La mobilisation collective des « exclus » pour la défense de leur système de valeurs :</i>	<i>710</i>
<i>Une régulation originale de l'action publique par les exclus :</i>	<i>711</i>
<i>Limites du travail de recherche et pistes d'approfondissement :</i>	<i>715</i>
L'impossible évaluation de l'action publique :	715
L'absence de régularisation foncière :	716
Le pouvoir des techniciens :	716
Exclus de l'emploi, insérés par le logement :	718
Les risques naturels, un nouvel élément régulateur pour le futur ?	718
Annexes	720
Bibliographie.....	766
<i>Les départements d'outre-mer :</i>	<i>767</i>
Présentation historique, géographique, sociale et économique des territoires :	767
Habitat et foncier dans les DOM:	768
Etudes et rapports d'évaluation relatifs aux opérations de RHI:	771
Littérature créole :	774
<i>Les politiques du logement en France :</i>	<i>774</i>
La lutte contre l'habitat insalubre :	774
Les évolutions juridiques et sociales de la notion de droit au logement :	775
Evolutions des conceptions sur le problème du logement en ville :	779
Propriété et action foncière:	782
<i>Action publique et lutte contre l'illégalité:</i>	<i>783</i>
<i>Mobilisations collectives et participation des habitants:</i>	<i>786</i>
<i>Pauvreté, marginalisation, normalisation:</i>	<i>788</i>

Table des matières	794
Table des illustrations	808
Liste des annexes	812

Table des illustrations

Photo 1 - Une centaine de boîtes aux lettres à l'entrée de Sablance (octobre 2004)	62
Photo 2 – Une case précaire à Kayenn (date).....	78
Photo 3 - Case insalubre dans le bidonville Eau Lisette (octobre 2004).....	81
Photo 4 - Chambres louées aux immigrés dans la Cité Eau Lisette (octobre 2004)	81
Photo 5 - construction en dur autour d'une case en tôles, Sainte-Rose en Guadeloupe (photo agence des 50 pas, 2003).....	111
Photo 6 - Maisons en dur à Trénelle (avril 2004)	111
Photo 7 - absence de réseaux et présence de risques naturels (Mont Baduel, octobre 2004)	388
Photo 8 - insuffisance de réseaux et implantation illégale sur les 50 pas (Saint-Sauveur, février 2004).....	388
Photo 9 - maison créole dégradée dans le centre ville de Saint-Denis, mai 2003.....	388
Photo 10 - maison créole dégradée dans le centre ville de Fort-de-France, avril 2004	388
Photo 11- Immeuble privé loué par un marchand de sommeil à La Réunion (photo A.Cheyssial)	389
Photo 12 - Cases insalubres dans le jardin d'un propriétaire privé (Cité Eau Lisette, octobre 2004).....	389
Photo 13 - Deux LAD à peine construits mais déjà appropriés, Cayenne (février 2004)	438
Photo 14 - Aménagement de la rue principale de Cayenne (photos Patrick Vasseaux, février 2004).....	439
Photo 15 - Emprise libérée par les premières démolitions dans le bidonville d'Eau Lisette (octobre 2004)	442
Photo 16 - Escaliers à Trénelle (novembre 2002)	445
Photo 17 - Berge de la Rivière Madame au sud de Trénelle (avril 2004).....	447
Photo 18- Vue sur la rivière Madame (novembre 2002).....	447
Photo 19 – résidence du Bois d'Inde (photo SEMAG).....	450
Photo 20 – Résidence Malaka (photo SEMAG)	450
Photo 21 – Résidence Morne Flory (photo SEMAG).....	451

Photo 22 – Résidence Malaka (photo SEMAG)	451
Photo 23 – Square et complexe sportif (en haut à droite) de Lacroix (photo SEMAG).	451
Photo 24 - Terrain de basket à Morne Flory (photo SEMAG).....	451
Photo 25 – Zone artisanale de Lacroix (photo SEMAG)	451
Photo 26 - Logements locatifs sociaux à Bas Volga (novembre 2002)	453
Photo 27 - Logements évolutifs sociaux (LES) à Bas Volga (avril 2004)	453
Photo 28 – Canalisation de la Rivière Monsieur (novembre 2002)	453
Photo 29 - Pompes à essence (avril 2004).....	453
Photo 30 - Aire de jeux, terrain de handball et relais de quartier à Bas Volga (avril 2004) ..	454
Photo 31 -Ré-aménagement du port de pêche à Volga Plage (photos Dyenm, 2002)	455
Photo 32 - Une rue dans le quartier « centre ville » du Port après la RHI (photo LA Cheyssial)	463
Photo 33 – LES à Volga-Plage et LLTS en arrière plan (avril 2004)	465
Photo 34 - LES dans le quartier Centre Ville du Port (photo LA Cheyssial)	465
Photo 35 - Logements sociaux collectifs à Boissard (photos SEMAG)	466
Photo 36 Exemples d’architectures très diverses à Volga Plage, après l’opération de RHI (avril 2004).....	482
Photo 37 – Adaptation des petits commerces aux nouveaux modes de consommation – Volga Plage (avril 2004)	489
Photo 38 - Maison créole dégradée à Saint-Denis (juin 2003)	742
Photo 39- Maison créole dégradée à Fort de France (avril 2004).....	742
Photo 40 - Maisons créoles dégradées à Cayenne (octobre 2004).....	742
Photo 41- Maisons créoles rénovées à Cayenne, (octobre 2004).....	742
Photo 42 - Cité Trénelle à Fort-de-France, parc SIMAR (photo SIMAR)	743
Photo 43 - Vue sur la Cité Dillon et deux opérations neuves de logements sociaux à Fort-de- France (avril 2004)	743
Photo 44 - Cité Chatenay à Cayenne, parc SIGUY (octobre 2004).....	743
Photo 45- Opération de la SIMAR à Fort-de-France (photo SIMAR).....	743
Photo 46- Vue sur Trénelle depuis le centre ville de Fort-de-France (avril 2004)	743
Photo 47 - Vue sur Texaco, du port dans le centre ville de Fort-de-France (novembre 2002)	744
Photo 48 - Vue sur Eau Lisette, de la rocade arrivant au centre ville historique de Cayenne	

(octobre 2004)	744
Photo 49 – Vue aérienne du quartier d’Eau Lisette	749
Photo 50 – Vue aérienne du quartier du Mont Baduel.....	751
Photo 51 - cases précaires au Mont Baduel (photo DDE 2003).....	757
Photo 52 - belle maison au Mont Baduel (photo DDE 2003)	757
Photo 53- case en tôles à Sablance (octobre 2004)	757
Photo 54 - grande maison en construction à Sablance (octobre 2004)	757
Photo 55 - maisons en dur dégradées à Volga (avril 2004)	757
Photo 56 - belle maison à Volga Plage (avril 2004)	757
Photo 57 - belle maison à Trénelle (avril 2004).....	758
Photo 58 - immeubles dégradés à Trénelle (avril 2004)	758
Photo 59 – Case en tôle traditionnelle à Cayenne (février 2004).....	758
Photo 60 –Maison moderne en construction à Cayenne (février 2004).....	758
Photo 61 – Extension en dur d’une case en tôles à Bonan Vassor en Guadeloupe (février 2004).....	758
Photo 62 – Extension en tôles d’une case en bois à Bonan Vassor (février 2004)	758

Tableau 1 - Outils utilisés dans 17 quartiers d’habitat insalubre et illégal 393

Tableau 2 - Chronologies indicatives de cinq opérations de RHI :.....	414
Tableau 3 – Présentation de l’opération RHI de Cayenne :	436
Tableau 4 – Présentation de l’opération RHI de Eau Lisette :	439
Tableau 5 – Présentation de l’opération RHI de Trénelle.....	443
Tableau 6 – Opérations RHI couplées avec une opération DSQ :	447
Tableau 7 – Présentation de l’opération RHI de Boissard :	448
Tableau 8 –Présentation de l’opération RHI de Volga Plage :	452
Tableau 9 – Présentation de l’opération RHI du Village Saramaca.....	456
Tableau 10 - Bilan des formes de mobilisation et de l’impact des habitants sur les projets RHI	648
Tableau 11 - Les chiffres du mal-logement en France métropolitaine	679

Figure 1 – Projet de voie sur berges à Trénelle.....	444
Figure 2 - Parcellaire du quartier Rivière des Galets avant et après la première tranche de la RHI.....	462

Liste des annexes

Annexe 1 – Choix des quartiers d’étude.....	721
Annexe 2 – Choix des matériaux utilisés :.....	726
Annexe 3 – Liste des entretiens	732
Annexe 4 – Traitement des données sur les entretiens	739
Annexe 5 – Espaces urbains d’accueil des populations défavorisées.....	742
Annexe 6- Présentation synthétique des quartiers d’étude	745
<i>Volga Plage</i>	<i>745</i>
<i>Trénelle.....</i>	<i>746</i>
<i>Eau Lisette.....</i>	<i>747</i>
<i>Mont Baduel</i>	<i>749</i>
<i>Village Saramaca</i>	<i>751</i>
<i>Cayenne.....</i>	<i>753</i>
<i>Rivière des Galets.....</i>	<i>755</i>
Annexe 7 – Disparité du bâti au sein des quartiers insalubres et illégaux des DOM.....	757
Annexe 8 – Présentation des produits logement dans les DOM.....	759
Annexe 9 – Les grilles d’insalubrité.....	763